Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung - Hypothesen über die Hintergründe der Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit ca. 1960

Hansjörg Bayer

Saarbrücken

1979

HANSJÖRG BAYER

ARBEITSMARKTUNGLEICHGEWICHTE UND AUSLÄNDERBESCHÄFTIGUNG - HYPOTHESEN ÜBER DIE HINTERGRÜNDE DER ENTWICKLUNG IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND SEIT CA. 1960

Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft (doctor rerum politicarum) der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes

Mainz 1980

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Tag der Disputation: 4. Juli 1979

Dekan	:	Prof. Dr. B. TIETZ
Erstgutachter	:	Prof. Dr. H. ALBECK
Zweitgutachter	:	Prof. Dr. D. SCHMIDTCHEN

GLIEDERUNG

		Seite
I.	Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung - eine modellhafte Einführung	1
1.	Vorbemerkungen	1
2.	Arbeitsmarkt - Ungleichgewichte und Anpassungsmöglichkeiten	3
2.1	Determinanten von Angebot und Nachfrage auf einem nationalen Arbeitsmarkt	3
2.2	Angebots-Nachfrage-System auf einem nationalen Arbeitsmarkt	8
2.2.1	Gleichgewicht und Beschäftigungszielsetzung	15
2.2.2	Arbeitsmarktwirksame Anpassungsbereiche	24
2.2.3	Alternative Anpassungsstrategien auf dem Arbeitsmarkt	29
2.3	Globale Angebots-Nachfrage-Konstellationen auf verschiedenen nationalen Arbeitsmärkten und Arbeitskräftewanderungen	33
2.3.1	Ausgangssituation und Voraussetzungen für Arbeitskräftewanderungen	34
2.3.2	Implikationen verschiedener Modalitäten der Internationalisierung des Arbeitsmarktes eines Einwanderungslandes	40
2.4	Internationale Umverteilung der Arbeitsplätze	45
II.	Hypothetische Interessen und Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte und Arbeitsmarkt-Parteien im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung	48
II.1	Allokationsverhalten der Unternehmen, Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung	48
1.1	Einführung	48
1.2	Kostenaspekte der Anpassung an Arbeitsmarktungleichgewichte bei Ausländerbeschäftigung und gegebenem Kapitalstock	50
1.2.1	Lohnaspekt	52
1.2.2	Aspekt der Arbeitsbedingungen	56
1.2.3	Verbesserte Nutzung des gegebenen Kapitalstocks	61
1.3	Ausländerbeschäftigung und Kapitalbildung	64
1.3.1	Ausländerbeschäftigung und Investitionsvolumen	65
1.3.2	Ausländerbeschäftigung und Investitionsstruktur	71

		Seite
1.4	Verstärkte Kapitalintensivierung als Alternative zur Ausländerbeschäftigung	100
1.5	Kapitaltransfer ins Ausland	105
1.6	Fazit	106
II.2	Gewerkschaften, Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung	107
2.1	Einführung	107
2.2	Gewerkschaften als Mitverursacher von Arbeitsmarktungleichgewichten (und Ausländerbeschäftigung)	107
2.2.1	Einfluß auf die Beschäftigungsmenge	108
2.2.2	Gewerkschaftliche Lohnpolitik	110
2.3	Erklärungshypothesen für die Gewerkschaftspolitik gegenüber der Ausländerbeschäftigung	118
2.3.1	Generelle Anmerkungen	118
2.3.2	Lohnmäßige Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte	121
2.3.3	Vorkehrungen gegen Beschäftigungsrückwirkungen der Ausländerbeschäftigung	127
2.3.4	Internationale Solidarität	135
2.3.5	Die ausländischen Arbeitskräfte als Rekrutierungsreservoir der Gewerkschaften	141
2.4	Fazit	147
III.	Zusammenhänge zwischen Wirtschaftspolitik und Ausländerbeschäftigung	149
III.1	"Konzeptionslosigkeit" der Wanderungspolitik?	149
1.1	Einführung	149
1.2	Allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik	150
1.3	Politik der Ausländerbeschäftigung	159
1.4	Makroökonomische Funktionen der Ausländerbeschäftigung	171
1.4.1	Ersatz- und Expansionsfunktion	171
1.4.2	Konjunkturelle und strukturelle Pufferfunktion	177
1.5	Konzeption der Ausländerbeschäftigungs-Politik - Voraussetzungen und Kompatibilitätstest	190
1.6	Faktische und hypothetische Ursachen für ein Konzeptionsdefizit bei der Ausländerbeschäftigung	197

		Seite
1.6.1	Erkenntnis- und Durchsetzungsdefizite, inadäquate Datensetzung	198
1.6.2	Temporäre partielle Vorteile der Ausländerbeschäftigung	211
1.7	Strukturelle Implikationen im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung	218
1.7.1	Ökonomische Integration der ausländischen Arbeitskräfte und Dualisierung des Arbeitsmarktes	219
1.7.2	Dynamisierung des Arbeitsmarktungleichgewichtes - Milderung, Aufschub oder Verstärkung ökonomischer Friktionen?	225
III.2	Ausländerbeschäftigung - Ausdruck eines Neo-Merkantilismus?	240
2.1	Einführung	240
2.2	Entwicklung des Außenhandels und der Faktorwanderungen der Bundesrepublik	244
2.3	Außenwirtschaftliche Datensetzung und Arbeitsteilung mit dem Ausland	253
2.3.1	Außenwirtschaftliche Datensetzung	253
2.3.2	Implikationen für die internationale Arbeitsteilung	266
2.3.3	Hintergründe der einseitigen Faktorreallokation zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsländern	274
2.4	Ausländerbeschäftigung als Symptom eines Neo-Merkantilismus	283
IV.	Fazit	286
	Literaturverzeichnis	290

A B K Ü R Z U N G E N

AFG	-	Arbeitsförderungsgesetz
BA	-	Bundesanstalt für Arbeit
BIP	-	Bruttoinlandsprodukt
BSP	-	Bruttosozialprodukt
c. p.	-	ceteris paribus
EG	-	Europäische Gemeinschaften
IAA	-	Internationales Arbeitsamt
IAB	-	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
IWF	-	Internationaler Währungsfonds
OCDE	-	ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
OECD	-	ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT
WSI	-	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes

"..., it appears evidently from experience that a man is of all sorts of luggage the most difficult to be transported."[1]

I. Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung - eine modellhafte Einführung

1. Vorbemerkungen

Deutschland kann auf eine lange Wanderungstradition zurückblicken. Bereits vor dem Ersten Weltkrieg wurden ca. 1,2 - 1,3 Mio Ausländer im Inland beschäftigt.[2] Insofern ist also das Phänomen 'Ausländerbeschäftigung' in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nichts eigentlich Neues.

Damit ist aber nicht gesagt, daß dessen Ursachen und Wirkungen bekannte Größen darstellten; denn im vergangenen Jahrzehnt hat die Ausländerquote in der Bundesrepublik ein bisher nicht gekanntes Ausmaß erreicht und so vielfach neuartige Probleme aufgeworfen, für die nicht einfach Erfahrungen und Lösungsansätze aus der Vergangenheit übernommen werden können.

Die ausländischen (ausl.) Arbeitskräfte sind längst nicht mehr nur eine marginale Erscheinung in der deutschen Wirtschaft; vielmehr repräsentieren sie ein integrales Element in einem dynamischen Wirtschaftsprozeß. In der vorliegenden Arbeit verfolgen wir das Ziel, plausible Überlegungen über Ursachen und Hintergründe dieser Entwicklung - wobei im Zeitverlauf Wirkungen im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung wiederum Hintergrundcharakter erhalten können - darzulegen unter Berücksichtigung alternativer Evolutionen, ohne allerdings eine explizite 'with-without'-Betrachtung anzustellen, die wegen der komplexen Natur der Wirtschaftsprozesse höchst spekulativen Charakter hätte.

---

[1] SMITH, A.: An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Harvard Classics Vol. 10. New York 1909, S. 79

[2] Vgl. GEISELBERGER, S. (Hrsg.): Schwarzbuch: Ausländische Arbeiter. Herausgegeben im Auftrag des Bundesvorstandes der Jungsozialisten. Frankfurt 1972, S. 12; RIEBEN, H.: Intra-European Migration of Labour and Migration of High-level Manpower from Europe to North America. In: North American and Western European Economic Policies. Ch. P. KINDLEBERGER and A. SHONFIELD (eds.). London-Basingstoke 1971, S. 452-477, vgl. S. 465

Da die Zuwanderung von ausl. Arbeitskräften eine Ausweitung des Arbeitsangebotes bewirkt, lag es nahe, den inländischen Arbeitsmarkt als Ausgangs- und Mittelpunkt der Untersuchung zu wählen. Dabei werden die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarktungleichgewichten und Ausländerbeschäftigung ausgehend von Interessen der und Anreizen für die sozialen Gruppen beleuchtet.

Die Komplexität der Wanderungsvorgänge gestattet es nicht, diese in einem allgemein gültigen theoretischen System zusammenzufassen. Unsere Untersuchungen über den Konnex von Erwartungen, institutionellen Bedingungen, Verhaltensweisen und beobachteten Fakten sind weitgehend qualitativer Natur, gestützt auf (partielle) modelltheoretische Ableitungen und empirische Daten unter Beachtung des Zurechnungsproblems.

Eine - neben allgemeinen Überlegungen und Ansätzen - Beschränkung auf die faktische Entwicklung in der Bundesrepublik bedeutet zwar einen Verzicht auf einen expliziten Einschluß anderer typischer Einwanderungsländer in eine international vergleichende Darstellung, nicht aber auf punktuelle Quervergleiche. Prinzipiell kann sich eine Hintergrundsanalyse der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik nicht isoliert auf die Gegebenheiten dieser Volkswirtschaft allein beziehen.

Auch wenn permanente beträchtliche Divergenzen von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt möglicherweise Symptome einer längeren historischen Entwicklung sind[1], haben wir den Zeitpunkt 'ca. 1960' als Beginn des Beobachtungszeitraumes[2] gewählt, weil die für das Verständnis der Entwicklung relevanten Konstellationen und Ereignisse zu dieser Zeit ihren Ursprung hatten. U. a. überstieg 1959/60 erstmals nach dem Zweiten Weltkrieg die Zahl der registrierten offenen Stellen die der gemeldeten Arbeitslosen.

---

[1] Vgl. WANDER, H.: Der Einfluß der internationalen Wanderungen auf die Beschäftigungssituation. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1974), S. 167-81, vgl. S. 169 (in der Folge zitiert als: WANDER II)

[2] Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr 1978 abgeschlossen.

In die Analyse einbezogen werden lediglich die sog. 'Gastarbeiter'-Wanderungen aus dem Mittelmeerraum[1], denen man eine eindeutige ökonomische Motivierung unterstellen kann. Keine Berücksichtigung finden Pendelwanderungen über die Landesgrenzen hinweg sowie Wanderungen von (zumeist) qualifizierten Arbeitskräften zwischen hochindustrialisierten Volkswirtschaften.

Skizzieren wir kurz den Aufbau dieser Arbeit.

Kap. 1 beinhaltet eine modellhafte Einführung in den Themenkomplex 'Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung' mit einer vereinfachten, vielfach normativen Darstellung der Zusammenhänge. Danach erfolgt eine Analyse der (hypothetischen) Interessen und Verhaltensweisen der sozialen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit der Ausländerbeschäftigung: In Kap. 2 stehen die Arbeitsmarkt-Partner, die Gruppen der 'Unternehmen' und der 'Arbeitnehmer' bzw. deren Verbände, im Vordergrund. Kap. 3 befaßt sich mit der Rolle der staatlichen Datensetzung, den makroökonomischen Funktionen und den längerfristigen Implikationen der Ausländerbeschäftigung. Der internationale Aspekt erfährt dabei wegen der ihm beigemessenen Bedeutung eine separate Würdigung.

2. Arbeitsmarkt - Ungleichgewichte und Anpassungsmöglichkeiten

2.1 Determinanten von Angebot und Nachfrage auf einem nationalen Arbeitsmarkt

Häufig wird der Arbeitsmarkt als ein Markt wie jeder andere in einer Wirtschaft angesehen.[2] Versteht man den Arbeitsmarkt als einen 'Markt

---

[1] Da wir diesen Terminus für inadäquat halten, sprechen wir in der Folge von ausländischen Arbeitskräften.

[2] Darauf verweist z. B. ALBEDA, W.: Manpower Problems in a Full Employment Economy. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 61-107, vgl. S. 64

für Arbeitsleistungen', so ist zu berücksichtigen, daß diese Arbeitsleistungen von Personen mit der ihnen eigenen individuellen Produktivität in einem Leistungszeitraum zur Bereitstellung von Gütern und Diensten dargeboten werden[1].

Die Zusammenhänge auf den beiden Seiten des Arbeitsmarktes lassen sich definitorisch-schematisch darstellen[2]. Wir verzichten dabei auf eine detaillierte Präsentation der Determinanten der einzelnen Komponenten des Arbeitsmarktes, da wir lediglich die Absicht verfolgen, unserer Untersuchung einen allgemeinen modellhaften Rahmen voranzustellen. Die Bedeutung dieser Komponenten für die späteren Überlegungen liegt darin, daß diese Indizien von und/oder Eingriffspunkte bei Arbeitsmarktungleichgewichten sein können.

Arbeitsangebot

Eine schematische Aufgliederung der definitorischen Zusammenhänge zeigt den Reduktionsprozeß zwischen Wohnbevölkerung und Erwerbspersonen auf und berücksichtigt neben dieser Mengenkomponente die Zeitdimension, um schließlich zu dem Aggregat 'angebotenes Volumen an Arbeitsleistungen' zu gelangen, das die quantitative Seite des Arbeitsangebots repräsentiert. Diese Größe in Verbindung mit der qualitativen Komponente ergibt als Resultante das 'angebotene Leistungsvolumen' (s. Schaubild 1).

Die aufgezeigten Determinanten und damit auch das Leistungsangebot auf dem Arbeitsmarkt als Ganzes werden von einer Vielzahl demographischer, ökonomischer, soziologischer, psychologischer und institutioneller Faktoren beeinflußt; hier handelt es sich also um Verhaltensbeziehungen.

---

[1] Vgl. MERTENS, D.: Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 229-236, S. 229 f (in der Folge zitiert als: MERTENS III)

[2] Vgl. MERTENS, D. III a.a.O., S. 229 ff.

Der Tatbestand der Untrennbarkeit der Arbeitsleistungen von ihrem menschlichen Träger als Spezifikum des Arbeitsmarktes bringt es mit sich, daß dessen wirtschaftliche Entscheidungen nicht zuletzt auch von metaökonomischen Überlegungen mitgeprägt werden.[1] Menschliches Handeln und damit auch das Angebot an Arbeitsleistungen werden von Nutzenüberlegungen determiniert; das individuelle Arbeitsangebot läßt sich aus der Nutzenfunktion eines Wirtschaftssubjektes ableiten.[2]

Arbeitsnachfrage

Die individuelle Nachfrage nach Produktionsfaktoren wird durch den Datenkranz im weiten Sinne und die Unternehmenszielsetzung determiniert. "In some cases labor is demanded for itself - as in hiring a baby-sitter. The demand for labor in such cases is identical with the demand for the service itself."[3] Diese Identität ist jedoch nicht unbedingt die Regel, häufig ist der Zusammenhang zwischen der Nachfrage nach Arbeit und dem erstellten Leistungsangebot nicht so direkt.

---

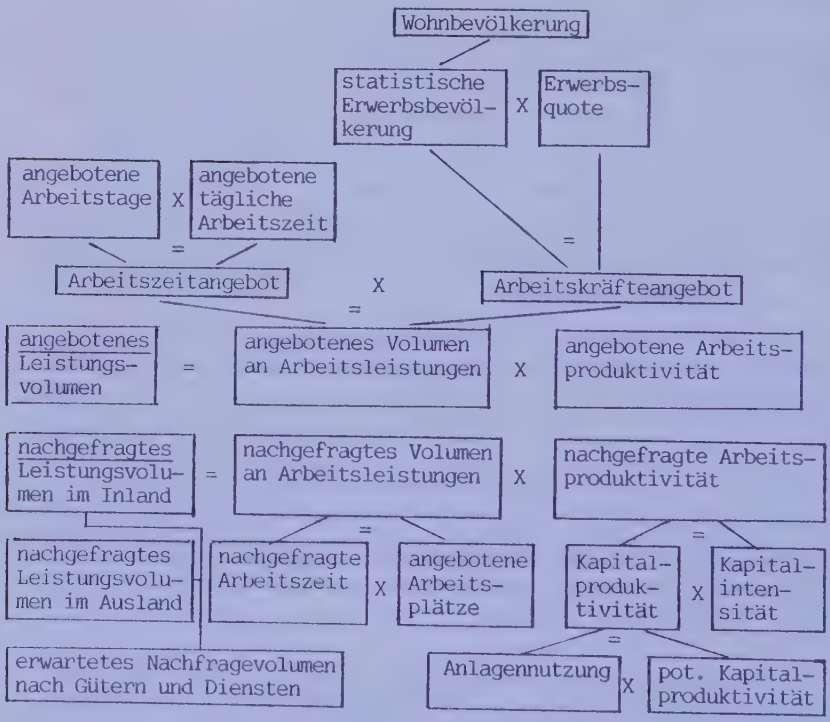
[1] Vgl. WILLEKE, E.: Arbeitsmarkt. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 321-332, vgl. S. 321.
KROMPHARDT bezeichnet die menschlichen Arbeitsleistungen als originäre Produktionsfaktoren wegen der Tatsache, daß keine 'Steuerung' des Bestands in puncto Art und Umfang unter ökonomischen Aspekten erfolge, der jeweilige Bestand vielmehr außerökonomisch als Datum des Wirtschaftsprozesses anzusehen sei. Vgl. KROMPHARDT, W.: Angebot. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 186-188, vgl. S. 188. Inwieweit dies auf einen geschlossenen Arbeitsmarkt zutrifft, wollen wir undiskutiert lassen; für einen offenen Arbeitsmarkt, das zeigt die Untersuchung in ihrem weiteren Verlauf, ist diese These sicherlich nicht gültig.

[2] Zur Problematik der Indifferenzkurvenanalyse vgl. z.B. SCHNEIDER, H.: Mikroökonomie. München 1973, S. 208 ff.; ROTHSCHILD, K. W.: Lohntheorie. Berlin-Frankfurt 1963, S. 53 ff.; PERLMAN , R.: Labor Theory. New York-London-Sydney-Toronto 1969, S. 3 ff.; MOSES, L. N.: Income, Leisure, and Wage Pressure. In: The Economic Journal Bd. 72 (1962), S. 320-334

[3] REES, A.: The Economics of Work and Pay. New York-Evanston 1973, S. 58

Dennoch ist die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt eine abgeleitete Nachfrage. "Derived demand refers to the fact that, when profit-seeking firms demand a factor of production, they do so because the factor input permits them to produce a good which consumers are willing to pay for now or in the future. The demand for the factor of production is thus derived ultimately from consumers' desires for final goods."[1]

Schaubild 1: Schema der Determinanten des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage



Quellen: vgl. MERTENS, D. III a.a.O., S. 229 ff.; SCHMID, G.: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84. Göttingen 1975, S. 28

---

[1] SAMUELSON, P. A.: Economics. An Introductory Analysis, 7. Auflage. New York u. a. 1967, S. 510

Verbraucher erwerben Güter des Nutzengewinns wegen; Faktoren werden gekauft oder verpflichtet ob ihrer produktiven Fähigkeiten. Während die Nachfragefunktionen für Konsumgüter aus den individuellen Nutzenfunktionen der Verbraucher unter der Prämisse der Nutzenmaximierung deduziert werden, entspringen die Faktornachfragefunktionen den jeweiligen Produktionsfunktionen im Modell unter der Zielsetzung der Gewinnmaximierung.[1]

Das Angebot an Gütern wird i. a. mit einer Kombination von Produktionsfaktoren erstellt, d. h. es hängt von einem Bündel von Inputs gemeinsam ab. Produktionsfunktionen zeigen dabei kurzfristig den Zusammenhang zwischen diesen verschiedenen Inputs und dem Output bei gegebener technischer Entwicklung auf. Aber auch kurzfristig ist dabei die Arbeitskräfteplanung nicht nur einfach Ausfluß der Produktionsplanung. Die Möglichkeiten des internen und externen Arbeitsmarktes treten nicht nur als limitierendes, sondern auch als strukturbildendes Element der Produktionsplanung auf.[2] Langfristig sind sämtliche Produktionsfaktoren einschließlich des know how als variabel anzusehen. Entsprechend sind die Unternehmen vor die Wahl zwischen unterschiedlichen Faktorkombinationen gestellt, die alle ein bestimmtes Outputvolumen zu produzieren imstande sind. Hierbei können sich Präferenzen im Hinblick auf gewisse Produktionsverfahren u. a. in Abhängigkeit vom Arbeitsangebot herausbilden.

Auch für die Arbeitsnachfrage lassen sich die Größen - jeweils in Gruppen quantitativer und qualitativer Komponenten zusammengefaßt - schematisch in Definitionsgleichungen darstellen (s. Schaubild 1). Im Prinzip bestehen Substitutionspotentiale innerhalb und zwischen diesen Gruppen. Dabei ist - wie erwähnt - z. B. von Interesse, inwieweit die Nachfrage vom jeweils verfügbaren Faktorangebot beeinflußt wird.

---

[1] Vgl. HENDERSON, J. M., QUANDT, R. E.: Mikroökonomische Theorie. Berlin-Frankfurt 1967, S. 112 (aus dem Amerikanischen übersetzt von W. MEIßNER). Es sind auch andere Unternehmenszielsetzungen möglich.

[2] Vgl. ALBEDA, W. a.a.O., S. 79

Nimmt man die technische Entwicklung als endogene Variable, so determinieren im Modell die relativen Faktorpreise und die jeweiligen Produktivitäten die technische Seite der Wahl des Produktionsverfahrens. Die Nachfrage nach den einzelnen Inputfaktoren ist also nicht nur von der Nachfrageelastizität der damit produzierten Endprodukte abhängig, sondern auch von den Preisen sämtlicher Faktoren. Diese reflektieren u. a. auch den Grad der Substitutionsmöglichkeiten. Dabei ist nicht nur an die Substituierbarkeit von Arbeit durch Kapital oder umgekehrt zu denken, sondern auch an die Austauschmöglichkeiten zwischen verschiedenen Qualifikationsstufen des Faktors Arbeit.
Im Vorgriff auf spätere Überlegungen erkennen wir aus der Arbeitsnachfrage als abgeleiteter Nachfrage die Konsequenz, daß Ursachen für Diskrepanzen von Angebot und Nachfrage nicht allein am Ort ihrer Evidenz, sondern ebenso anderweitig zu suchen sind. Diese Erkenntnis ist Voraussetzung für die Beurteilung der Entwicklung des Arbeitsmarktes allgemein[1] und für unsere Untersuchung im besonderen.

2.2 Angebots-Nachfrage-System auf einem nationalen Arbeitsmarkt

Wie dem definitorischen 'Kreislaufschema' eines globalen Arbeitsmarktes (s. Schaubild 1) zu entnehmen ist, werden Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage von einer Vielzahl qualitativer und quantitativer Determinanten geprägt, die sich global als komplexe Resultante manifestieren. Der Versuch, Kausalitäten aufzuzeigen, läuft daher immer Gefahr, Partialbetrachtungen anzustellen, die dem Problem nicht gerecht werden. "Die aktive Beschäftigung mit Interdependenzen ist geradezu ein Definitionsmerkmal moderner Arbeitsmarktpolitik (...)."[2]

Nach der zunächst schematischen Darstellung der Zusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt in Form von Definitions- und Verhaltensgleichungen gehen

---

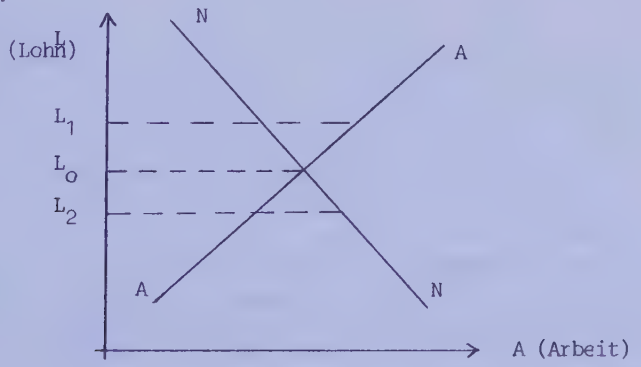
[1] Vgl. z. B. MERTENS, D. III a.a.O., S. 232

[2] MERTENS, D. III a.a.O., S. 233 (vom Verfasser hervorgehoben)

wir nun über zu einer modellhaften Gegenüberstellung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Abhängigkeit von einem fiktiven gesamtwirtschaftlichen Lohnsatz.
Die aus horizontaler Addition der einzelwirtschaftlichen Kurven gewonnenen gesamtwirtschaftlichen Kurven - denen wir einen 'normalen' Verlauf unterstellen - verdeutlichen drei mögliche Konstellationen (s. Schaubild 2):

- ein markttechnisches Gleichgewicht im Schnittpunkt - L_o
- ein die Nachfrage übersteigendes Angebot - L_1
- eine das Angebot übersteigende Nachfrage - L_2

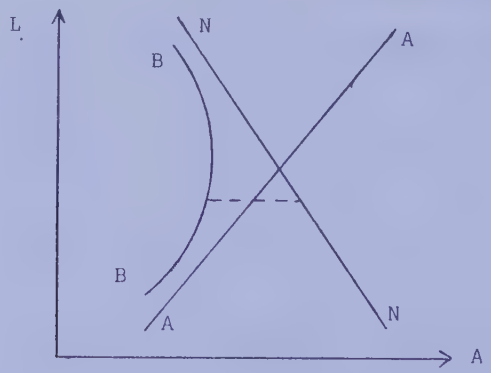
Schaubild 2:



Eine solche globale Darstellungsweise deckt also neben einem markttechnischen Gleichgewicht mit vollständiger Ausschöpfung des Arbeitsangebotes zwei Ungleichgewichtssituationen auf, die alternativ auftreten: entweder Arbeitslosigkeit oder offene Stellen. Ein Arbeitsmarktungleichgewicht, das sich sowohl durch Arbeitslosigkeit als auch offene Stellen auszeichnet, läßt sich allein mit Hilfe der bzw. auf den Angebots- und Nachfragekurven nicht ausdrücken.

Will man Arbeitslosigkeit und offene Stellen simultan graphisch darlegen, kann man auf Überlegungen von HANSEN und PHELPS[1] zurückgreifen und in Analogie zu diesen unterstellen, die tatsächliche Beschäftigung liege nicht auf den erwähnten Kurven, sondern werde durch eine dritte Kurve (BB in Schaubild 3) charakterisiert. Bei verschiedenen Lohnsätzen wären somit Arbeitslosigkeit jeweils durch die Strecke $\overline{BA}$, offene Stellen durch $\overline{BN}$ angezeigt. Im traditionellen Angebots-Nachfrage-System erkennen wir damit eine Art 'saldierende' Betrachtung, die eine 'entsprechende' Mobilität voraussetzt.[2]

Schaubild 3:



Ein Gleichgewicht im modifizierten Angebots-Nachfrage-System ist ebenfalls im Schnittpunkt der Kurven gegeben, besitzt jedoch im Vergleich zum herkömmlichen Schaubild eine andere Qualität. Wegen $\overline{BA} = \overline{BN} \neq 0$

---

[1] Vgl. HANSEN, B.: Excess Demand, Unemployment, Vacancies, and Wages. In: The Quarterly Journal of Economics Vol. LXXXIV (1970), S. 1-23, vgl. S. 6 f; PHELPS, E. S.: Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium. In: The Journal of Political Economy Vol. 76 (1968) No. 5, S. 678-711, vgl. S. 685, F. 13

[2] Diese Darstellung ist i. a. ausreichend für eine grundlegende schematische Untersuchung der internationalen Wanderungen; deshalb werden wir auch in der Regel in der Modellbetrachtung darauf zurückgreifen.

ist kein markttechnisches Gleichgewicht im oben beschriebenen Sinne mehr vorhanden, da eine unvollkommene Ausschöpfung des Arbeitsangebotes vorliegt. Entsprechend könnte man hier von einem modifizierten markttechnischen Gleichgewicht sprechen.
Mit dem modifizierten Angebots-Nachfrage-System erfolgt bereits gleichsam der Übergang zu einer strukturierten Betrachtung. Eine Volkswirtschaft ist weder ein Punktmarkt, noch kann Homogenität von Anforderungen der Arbeitsplätze und Qualifikation sowie Ansprüchen der Arbeitskräfte angenommen werden. Somit ist eine Aufgliederung (zumindest) in räumliche und qualitative Teilmärkte erforderlich. Bei Ungleichgewichten oder Gleichgewichtsstörungen kann kein automatischer Ausgleich unterstellt werden, sondern es bedarf der Flexibilität in Form von Mobilität und Substitution als kostenerzeugender Erscheinungen, um einen Ausgleich zu bewerkstelligen.[1]

Räumlicher Aspekt.

"Labour markets are fragmented on a geographical basis in a way in which product markets are usually not, ..."[2] Regionale Arbeitsmarkt-Probleme resultieren aus einer ungleichmäßigen Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen im Raum. Vermutlich ist eine regionale Differenzierung vor allem auf die unterschiedliche Intensität der Nachfrage nach Arbeit zurückzuführen. Welche Faktoren bestimmen die Verteilung der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum?
Die räumliche Produktionsstruktur wird determiniert durch das Geflecht der Absatz- und Bezugsmärkte. Die Kosten wichtiger Inputs, die Transferkosten sowie Aspekte der Zentralität und der Agglomeration sind

---

[1] Eine Abgrenzung dieser Begriffe in der Flexibilitätsdiskussion beinhaltet eine Grundlagenstudie des IAB, vgl. MERTENS, D.: Empirische Grundlagen für die Analyse der beruflichen Flexibilität. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 5 (1968), S. 336-344, vgl. S. 337 f

[2] KING, J. E.: Labour Economics. MacMILLAN Studies in Economics. London-Basingstoke 1972, S. 21

hier allgemein aufzuführen.[1] Dabei ist die räumliche Verteilung und Knappheit der einzelnen Produktionsfaktoren u. a. abhängig von Rahmenbedingungen wie dem System der sozialen Sicherung, dem Steuersystem und der Infrastruktur.

Räumliche Austauschbeziehungen vollziehen sich alternativ/komplementär auf Güter- und Faktorebene. Faktorbewegungen erfolgen unter ökonomischem Blickwinkel als Folge von Beschäftigungs- und/oder Lohndifferenzierungen. Im Modell bewirken Unterschiede in der Produktivität bzw. dem Lohnsatz eine räumliche Reallokation der Faktoren und führen ständig zu einem Produktionsmaximum.[2] Dies entspricht einer räumlich nicht strukturierten Untersuchung, die sich der Fiktion des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage unter der Prämisse unendlich großer Mobilität der Faktoren bedient.
In der realen Welt kennzeichnen Unvollkommenheiten in der Anpassungsflexibilität die räumlichen Abläufe. Da sämtliche Anpassungsprozesse mit Kosten i. w. S. verbunden sind, muß mit Widerständen und Friktionen gerechnet werden. Damit erhebt sich grundsätzlich die Frage: Soll sich primär die Bevölkerung an den Wirtschaftsraum anpassen, oder soll sich vornehmlich die Wirtschaft an der Bevölkerungsverteilung orientieren? Es ist dabei auf den ersten Blick zu vermuten, daß der Faktor mit den niedrigsten Transferkosten den Anpassungsschritt vollzieht[3], wobei allerdings Transferkosten in einem sehr weiten Sinne verstanden werden müssen. Es hat den Anschein, als ob der Preismechanismus häufig eher

---

[1] Vgl. MÜLLER, J. H.:Ballung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 454-463, vgl. S. 456 ff.

[2] Vgl. BODENHÖFER, H.-J.: Arbeitsmobilität und regionales Wachstum. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 137. Berlin 1969, S. 101 (in der Folge zitiert als: BODENHÖFER I)

[3] Vgl. LAUSCHMANN, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Hannover 1970, S. 76; BODENHÖFER , H.-J. I a.a.O., S. 124

zu einer (Ab)Wanderung von Arbeitskräften als zu einer (Zu)Wanderung von Produktionskapital führt; daraus können nicht unbedingt Schlüsse auf entsprechende Transferkostendifferentiale gezogen werden, da verschiedene Kostenarten in unterschiedlicher Weise Eingang in das einzelwirtschaftliche Kalkül finden.
Handelt es sich hier um im Prinzip substitutive Vorgänge, so ist doch deutlich, daß die jeweiligen Rückwirkungen auf die räumliche Struktur der ökonomischen Aktivitäten ganz unterschiedlich sind.

Qualitativer Aspekt

Dezentralisierte Entscheidungen über die individuelle Qualifikation der Arbeitskräfte sowie die Ausgestaltung der Arbeitsplätze und individuelle Anspruchsvorstellungen lassen eine Harmonie der Angebots- und Nachfrageprofile auf dem Arbeitsmarkt a priori eher als Ausnahme denn als die Regel erscheinen. Dem Markt als Institution fällt die Aufgabe zu, eine größtmögliche Übereinstimmung herbeizuführen.
Betrachten wir hier lediglich eine Situation mit günstigen Arbeitsmarkt-Bedingungen. Letztere, verbunden mit einer spürbaren Steigerung des Lebensstandards über längere Zeiträume hinweg sowie verbesserten Ausbildungsmöglichkeiten, lösen zwei Entwicklungen aus[1]:

- eine Zunahme der Divergenz zwischen erwünschten und faktischen Arbeitsbedingungen i. w. S. auf zahlreichen Arbeitsplätzen,
- wachsende Möglichkeiten, in attraktivere Beschäftigungen überzuwechseln.

Werden solche Anstöße für eine 'sozio-professionelle Mobilität'[2] von Arbeitskräften genützt, d. h. gelangen sie vermehrt auf Arbeitsplätze

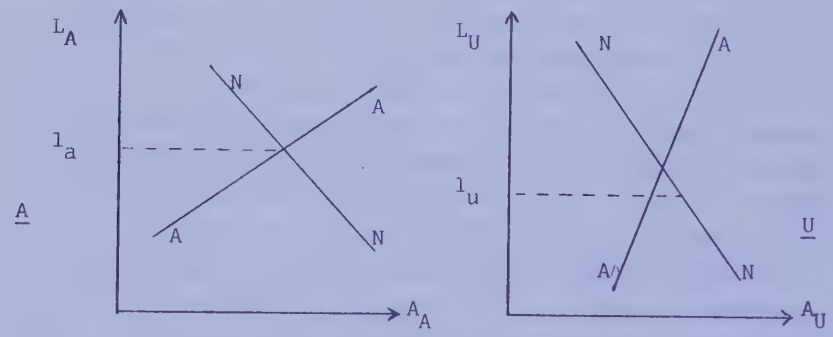
---

[1] Vgl. BOEHNING, W. R.: The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community. London-New York-Toronto 1972, S. 55 f (in der Folge zitiert als: BOEHNING I). Wahrscheinlich ist BOEHNING vor allem von V. LUTZ und ROTHSCHILD inspiriert.

[2] Vgl. OCDE: Système d'observation permanente des migrations (SOPEMI). Rapport pour 1973. Paris o. J.,S. 29 (hektographiert).

mit 'angenehmen' Arbeitsbedingungen (A), so können daraus c. p. partielle Engpässe bei Arbeitsplätzen mit 'unangenehmen' Bedingungen (U) erwachsen. Entsprechend gehen wir in den Schaubildern 4 davon aus, daß auf einem Submarkt 'A' sich Angebot und Nachfrage im großen und ganzen ausgleichen. Dagegen zeichne sich der Teilmarkt 'U' durch eine das Angebot deutlich übersteigende Nachfrage aus.[1] Beschäftigungen der Kategorie 'U' können in manchen Branchen gehäuft, prinzipiell jedoch in sämtlichen Bereichen auftreten. Die Unzufriedenheit mit diesen Arbeitsplätzen, immer schon latent vorhanden, manifestiert sich erst, wenn sich alternative Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen.[2] Ein tendenzieller Ausgleich auf den beiden Teilmärkten wäre also über eine Angleichung der Arbeitsbedingungen i. w. S.[3] zu erreichen.

Schaubild 4:



Die räumliche und qualitative Strukturierung verdeutlicht, daß sich das Arbeitsmarktproblem nicht auf die Erreichung einer globalen

---

[1] Knappheitserscheinungen bei Arbeitskräften tendieren auf dem Arbeitsmarkt dahin, sich in der Qualifikationshierarchie nach unten fortzupflanzen. Erklären läßt sich dies damit, daß freie Arbeitsplätze für qualifiziertere Tätigkeiten nötigenfalls durch Zurückschrauben der Anforderungen und/oder Fortbildung, on-the-job-training u.ä. besetzt werden können.

[2] Vgl. MERX, V.: Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln Nr. 23. Köln 1972, S. 68

[3] In Schaubild 4 z.B. durch eine Erhöhung von l_u.

Beschäftigungszielsetzung beschränkt, wenn Ausgleichshemmnisse eventuell Engpässe und Unterauslastung gleichzeitig aufkommen bzw. bestehen lassen.[1]

2.2.1 Gleichgewicht und Beschäftigungszielsetzung

Wie wir gesehen haben, kann der Arbeitsmarkt in unterschiedlichem Maße ausgeglichen oder unausgeglichen sein.
Der Stand der Beschäftigung in einer Wirtschaft kann in den Kategorien Unter-, Voll- und Überbeschäftigung abschließend erfaßt werden. Mit 'Vollbeschäftigung' könnte dabei der Zustand umschrieben werden, bei dem sämtliche arbeitsfähigen und arbeitswilligen Personen zu den vorherrschenden Arbeitsbedingungen ohne größere zeitliche Verzögerung einen Arbeitsplatz finden können[2]; die Zielsetzung wäre also angebotsorientiert. Wegen fehlender Konstanz der 'vorherrschenden' Arbeitsbedingungen ist jedoch eine quantitative Präzisierung des Vollbeschäftigungsziels schwierig.
Sodann stellt sich die Frage, ob wir Vollbeschäftigung mit Gleichgewicht gleichsetzen können, womit dann Unter- bzw. Überbeschäftigung Synonyma für Ungleichgewichte wären. Hier lassen sich methodisch zwei Ansätze unterscheiden:

1. der Versuch, über den Gleichgewichtsbegriff zu einer Definition der Beschäftigungszielsetzung vorzustoßen;
2. der Versuch, vom Beschäftigungsziel zu einem Gleichgewichtsmaß zu gelangen.

---

[1] Vgl. WILLEKE, E. a.a.O., S. 326

[2] Vgl. z. B. WEBER, W., NEISS, H.: Entwicklung und Probleme der Konjunkturtheorie. Beschäftigungstheoretischer Exkurs. In: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie. W. WEBER, H. NEISS (Hrsg.). Köln-Berlin 1967, S. 13-29, vgl. S. 24; NEUHAUSER, G.: Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. In: Währungspolitik, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. Th. PÜTZ (Hrsg.). Stuttgart 1975, S. 91-158, vgl. S. 117; einen Überblick geben: TOBIN, J.: Inflation and Unemployment. In: American Economic Review Vol. LXII (1972), S. 1-18; BORNER, S.: Die Überbeschäftigung. Ansätze zu einer theoretischen Klärung. Zürich-St. Gallen 1969, S. 164 ff. (Diss. St. Gallen)

ad 1

Der wohl bekannteste Gleichgewichtsansatz auf dem Arbeitsmarkt, der 'vacancies-unemployment approach', bedient sich der Größen 'Anzahl der Arbeitslosen' und 'offene Stellen'. Trägt man diese Größen auf den Achsen eines Achsenkreuzes ab und definiert man Gleichgewicht als deren zahlenmäßige Übereinstimmung, so läßt sich graphisch die Situation sehr einprägsam charakterisieren; alle Punkte quantitativer Kongruenz liegen auf der 45°-Winkelhalbierenden aus dem Ursprung.[1] Die Winkelhalbierende - links von ihr wäre Über-, rechts Unterbeschäftigung - als geometrischer Ort aller Gleichgewichtskonstellationen ist aber unter Beschäftigungsaspekten ebenso plastisch wie irreführend (s. Schaubild 5).
Da nach diesem Ansatz bei jedem Niveau an Arbeitslosigkeit in realistischen Grenzen ein Gleichgewichtspunkt existiert, erweist sich eine zwingende Identität von Gleichgewicht und Vollbeschäftigung als zweifelhaft.[2] Rechnerische Übereinstimmung bedeutet nicht zwangsläufig Gleichgewicht im Sinne einer erstrebenswerten Situation.[3] Schließlich zählt nicht (nur) ein 'formales Gleichgewicht', wichtig ist dessen Qualität.[4] Eine Grenzziehung ist jedoch recht willkürlich.

---

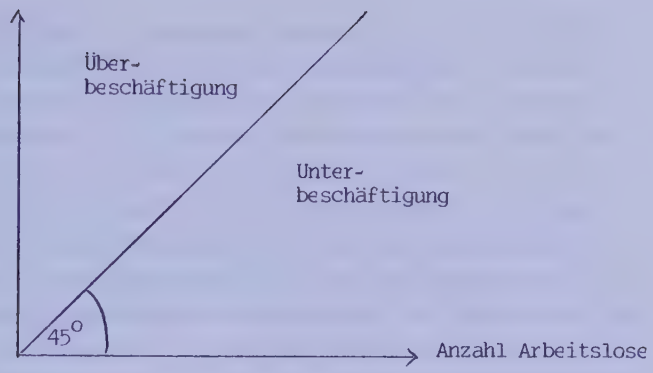
[1] Vgl. BORNER, S. a.a.O., S. 352 f

[2] Solche Gleichgewichtspunkte waren in der Bundesrepublik 1967/68 und 1973 bei einer Arbeitslosenzahl jeweils zwischen 300 000 und 400 000 Personen gegeben, vgl. z. B. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen Heft 7/8 (1975), S. 251 ff.; JÜTTNER, D. J.: Arbeitspotential, Arbeitsmarktreserven und Vollbeschäftigung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 128 (1972), S. 22-37, vgl. S. 36

[3] Hier läßt sich eine Verbindung herstellen zum modifizierten Angebots-Nachfrage-System, s. Schaubild 3. Unterschiedlichen Kurven der tatsächlichen Beschäftigung (BB) mit unterschiedlichen Abständen zum Schnittpunkt der Angebots- und Nachfragekurven entsprechen Punkte auf der Winkelhalbierenden in Schaubild 5.

[4] Vgl. SCHMID, G. a.a.O., S. 2

Schaubild 5:



Darüber hinaus sprechen noch ganz grundsätzliche Bedenken methodisch-statistischer Natur - die Aussagefähigkeit der verwandten Indikatoren - gegen diesen Ansatz (und andere darauf basierende Ansätze ebenfalls). Den konjunkturell-strukturellen Umständen entsprechend, wirkt das Verhalten der (potentiellen) Arbeitnehmer und Arbeitgeber unterschiedlich auf diese Indikatoren zurück.[1]

- Einerseits läßt die Zahl der Arbeitslosen Beschäftigungsschwankungen in vielen Bereichen außer acht. Generell wird nicht erfaßt, wer sich nicht bei der Arbeitsbehörde meldet.[2] Andererseits werden teilweise nicht-beschäftigungsfähige oder -willige Personen einbezogen. Weder Art noch Verteilung noch Dauer der Arbeitslosigkeit spiegeln sich wider.[3]

---

[1] Vgl. MOORE, G. H.: How Full is Full Employment? Domestic Affairs Study No. 14. Washington 1973, S. 29 f; ABELS, H., KLEMMER, P., SCHÄFER, H.; TEIS, W.: Konjunktur und Arbeitsmarkt. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 45. Göttingen 1975, S. 93

[2] Verdeckte Arbeitslosigkeit. Einen Überblick gibt: Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg 1974, S. 13 (in der Folge zitiert als: BA 1974)

[3] Vgl. z. B. MOORE, G. H. a.a.O., S. 17

- Auch die Anzahl der gemeldeten offenen Stellen entspricht nicht dem echten Einstellungsbedarf der Unternehmen. In Zeiten hoher Beschäftigung ist die Größe eher relativ überhöht, in Phasen der Unterauslastung relativ zu niedrig.[1]

Die Arbeitsmarkt-Indikatoren - und damit auch der erwähnte Ansatz - reflektieren also nur Teilaspekte des Beschäftigungsgrades. Mangels tiefergehenden Zahlenmaterials werden die genannten Indikatoren aber weiterhin primär zur Kennzeichnung der Arbeitsmarkt-Lage herangezogen.

ad 2

Kontroverse Auffassungen im Blick auf Beschäftigungsziel und -situation haben häufig ihren Ursprung in unterschiedlichen - nämlich eher globalen oder eher strukturierten - Betrachtungsweisen des Arbeitsmarktes.[2] Je weiter man diesen disaggregiert und je weniger homogen die einzelnen Submärkte sind, desto bedeutsamer werden Differenzen zwischen den einzelnen Teilmärkten sein, "..., so daß die Vollbeschäftigung im aggregativen Sinne eine Kompatibilität von partieller Unter-, Voll- und Überbeschäftigung nicht ausschließt".[3] Die Bestimmung der beruflichen, sektoralen, räumlichen und zeitlichen Abgrenzung determiniert in starkem Maße die Aussage, ob eine gegebene Situation auf dem Arbeitsmarkt als gleichgewichtig oder ungleichgewichtig betrachtet wird.[4]

---

[1] Vgl. JÜTTNER, D. J. a.a.O., S. 36; einen Überblick gibt KÜHL, J.: Zum Aussagewert der Statistik der offenen Stellen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3. Jg. (1970), S. 250-276; man schätzt z. B. 1978, daß die offizielle Zahl der offenen Stellen nur ca. 40 % der faktischen zusätzlichen Arbeitsnachfrage beträgt.

[2] Exemplarisch sind die Wertungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände einer Situation mit einer Arbeitslosenquote von ca. 1 % im Herbst 1973. Vgl. EBERT, R.: Von Überbeschäftigung keine Rede? In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 18, S. 813-814; o. V.: Zur These von der Überbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 9, S. 326-328

[3] BORNER, S. a.a.O., S. 125 f

[4] Vgl. MERTENS, D. III a.a.O., S. 229

Bislang herrschte überwiegend eine Orientierung am globalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der Beschäftigung mit Strukturproblemen auf einzelnen Teilmärkten vor.[1]
In der realen Welt bedeutet Vollbeschäftigung also nicht unbedingt völlige Absenz von Arbeitslosigkeit (Strukturdivergenzen, freiwillige oder friktionelle Arbeitslosigkeit), nicht die vollständige Nutzung des Potentials.[2] Eine Null-Arbeitslosigkeit, ein Gleichgewicht im markttechnischen Sinne mit strenger quantitativer und qualitativer Identität von Arbeitsangebot und -nachfrage bei völliger Ausschöpfung des Arbeitsangebotes, hätte höchst zufälligen Charakter; vor allem mit diesem Referenzsystem zeichnete sich der reale Arbeitsmarkt regelmäßig durch Ungleichgewichte aus. Eine derartige Abgrenzung beinhaltete zwar eine permanente Zielabweichung, hätte aber den Vorteil der Eindeutigkeit.

An die Stelle eines markttechnischen Gleichgewichts als Norm tritt i. d. R. eine politische Vorgabe des angestrebten Beschäftigungszieles, des normativen Auslastungsgrades des Arbeitspotentials, wenn Arbeitslosigkeit und offene Stellen simultan auftreten.[3] Da diese Norm vom Machbaren, vom Möglichen abhängig ist, verwundert es nicht, daß der praktische Vollbeschäftigungsbegriff in Raum und Zeit variiert.[4] Sowohl konzeptionelle als auch statistische Gründe stehen einer einfachen Formel, das Beschäftigungsziel numerisch-wissenschaftlich ohne Willkür

---

[1] Vgl. KLEINHENZ, G.: "Qualität der Arbeit" als Ziel der Sozialpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD. H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 29-59, vgl. S. 30

[2] Wohl nicht zuletzt wegen dieses sprachlichen Widerspruchs wird zunehmend als Ziel ein 'hoher Beschäftigungsstand' postuliert.

[3] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 11

[4] Vgl. z. B. KÜHL, J.: Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 58-67, vgl. S. 60

zu fixieren, im Wege. "The setting of a full employment target must therefore continue to be based on very rough-and-ready procedures, ..."[1] Mit der Setzung einer Norm für die Beschäftigung erfolgt gleichzeitig die Vorgabe eines Gleichgewichtsmaßes.[2] Eine Veränderung der Norm beinhaltet damit auch eine Modifikation der Qualität des Gleichgewichtsbegriffs.

Arbeitsmarktungleichgewichte sind nicht per se von Bedeutung, sondern relevant im Hinblick auf ihre Entstehung und die Anpassung an die diagnostizierte Lage. Wenn wir im weiteren Verlauf vom politisch definierten Vollbeschäftigungs- bzw. Gleichgewichtsbegriff ausgehen würden, so wäre also zu beachten, daß bei Erreichen der Norm ex definitione ein Gleichgewicht realisiert wäre, während der Arbeitsmarkt durchaus partielle Ungleichgewichte aufweisen würde.[3] Generell implizierte somit die Erreichung oder Aufrechterhaltung einer politisch definierten Vollbeschäftigung nicht ohne weiteres und zwangsläufig ein Gleichgewicht im Sinne einer erstrebenswerten Situation.[4] Bei Divergenzen zwischen den Strukturmerkmalen von verfügbaren Arbeitsplätzen und Arbeitskräften ist es im Prinzip offen, welche Arbeitsmarkt-Seite primär die Anpassung zu übernehmen hat (Angebots- versus Nachfrageorientierung); Die Realisierung eines optimalen Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt erforderte eine explizite Aufteilung der Anpassungsleistungen auf die Marktpartner.[5]

---

[1] GORDON, R. A.: The Goal of Full Employment. New York-London-Sydney 1967, S. 75

[2] Vgl. MERX, V. a.a.O., S. 131

[3] Dies ist vor allem im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung von Interesse, als dann auch bei einem national nach der Norm gleichgewichtigen Arbeitsmarkt Zuwanderungen von Arbeitskräften erfolgen können, während im Modell i.d.R. ein globales Arbeitsmarktungleichgewicht unterstellt wird. Siehe auch S. 34 ff.

[4] Vgl. dazu WILLEKE, E. a.a.O., S. 326

[5] Vgl. KLEINHENZ, G. a.a.O., S. 35

Im politischen Raum determinierte Beschäftigungszielsetzungen werden üblicherweise durch eine untere Grenze der Beschäftigung normiert, deren Unterschreitung als Abweichung angesehen wird, während nach oben hin weniger präzise oder überhaupt keine Vorgaben existieren.

Daß Vollbeschäftigung[1] häufig nur bei im Vergleich zu den Arbeitslosen wesentlich höheren absoluten Zahlen an offenen Stellen erreicht wird, könnte als Indiz von Imperfektionen auf dem Arbeitsmarkt gedeutet werden.[2] Kann eine entsprechende Situation als gleichgewichtig qualifiziert werden? Ein hoher Beschäftigungsstand und Gleichgewicht schließen sich sicherlich nicht aus; bei längerem Vorherrschen dieser Konstellation kann sich auch eine endogene Verminderung der Friktionen auf dem Arbeitsmarkt einstellen.[3] Es gibt aber weder eine Norm im Hinblick auf die Zahl der offenen Stellen, noch besteht eine obere Grenze für Vollbeschäftigung bezüglich der Zahl oder Quote der Arbeitslosen. Denn auch Überbeschäftigung beinhaltet nach dem hier unterstellten Beschäftigungszielkonzept i. a. partielle Unterauslastung auf dem Arbeitsmarkt. Wegen dieser Normdefizite sind eine Abgrenzung von Vollbeschäftigung und Überbeschäftigung recht willkürlich und unterschiedliche Interpretationen nicht verwunderlich.[4]
Eine wie auch immer definierte Überbeschäftigung wird vornehmlich wegen der Konsequenzen für andere gesamtwirtschaftliche Ziele als Zielabweichung empfunden. Definiert man einen bestimmten Auslastungsgrad des Potentials als Vollbeschäftigung, so entscheidet man simultan

---

[1] In den 60er Jahren in der Bundesrepublik gleichgesetzt mit einer Arbeitslosenquote von 0,8 - 1,2 %.

[2] Vgl. JÜTTNER, D. J. a.a.O., S. 36

[3] Vgl. BORNER, S. a.a.O., S. 354. Aber auch eine Steigerung der Friktionen wäre denkbar.

[4] Vgl. z.B. MERX, V. a.a.O., S. 134; NEUHAUSER, G. a.a.O., S. 118; siehe auch Fußnote 2 auf S. 18

weitgehend auch über die Begleiterscheinungen eines hohen Beschäftigungsniveaus. Sind diese erheblich, erscheint die Qualifizierung einer Situation als gleichgewichtig wenig adäquat.

Neben der Abgrenzung verursacht auch die Qualifizierung einer Überbeschäftigung Schwierigkeiten. Die Grenzen des Arbeitsmarktes und damit die Arbeitskräfte-Reserven sind deshalb schwer abzuschätzen, weil sie teilweise vom Nachfrageverhalten determiniert werden. "It is its (management HB) definition of needs in terms of the existing supply of labour that helps define the degree of scarcity."[1] Somit kann Arbeitskräfteknappheit nur relativ bestimmt werden als Reflex der faktischen Produktionsfunktion in Verbindung mit der Produktnachfrage. Der gleiche Produktionsfaktor kann unter der einen Produktionsfunktion der rel. knappe, unter einer anderen aber der rel. reichlich vorhandene Faktor sein; entscheidend für die relative Knappheit ist also nicht nur die Faktorausstattung einer Volkswirtschaft, sondern sind auch die Faktorproportionen der applizierten Technologie.[2]

Ist das Substitutionspotential von Arbeit durch Kapital beispielsweise nicht ausgeschöpft, könnte man eine Knappheit als technologisch bedingt qualifizieren[3]; ein Nachweis dürfte allerdings nur grob richtungsmäßig zu führen sein. Offene Stellen können also auch Ausdruck einer veralteten Produktions- und Organisationsstruktur sein; erstere unbedingt besetzen zu wollen, kann somit von einer Verkennung der Anpassungsmöglichkeiten zeugen.[4]

---

[1] BARKIN, S.: Manpower Policy in a Labour Scarce Economy. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 7-21, S. 10; vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1969. Bonn 1969, S. 14 (Bundestagsdrucksache); ALBEDA, W. a.a.O., S. 94

[2] Vgl. WADBROOK, W. P.: West German Balance-of-Payments Policy. New York-Washington-London 1972, S. 166 f

[3] Analogie zu WESSELS, Th.: Vollbeschäftigung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 11. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 416-424, vgl. S. 420

[4] Vgl. o.V.: Summary of the Sessions. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 23-60, vgl. S. 46

Man kann also Arbeitskräfteknappheit diagnostizieren, nicht aber zweifelsfrei die Feststellung treffen, das Angebot sei 'zu gering' oder die Nachfrage sei 'zu hoch'. So läßt sich i. a. ein Arbeitskräftedefizit wie ein Arbeitsnachfrageüberschuß konstatieren[1]; anstatt zu argumentieren, ein Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt müsse über zusätzliche Arbeitskräfte bewerkstelligt werden, läßt sich daher auch vorbringen, die Nachfrage könne/müsse entsprechend reduziert werden.
Der Grad der Unbestimmtheit beim gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarf ist also hoch. Die Statistik der offenen Stellen repräsentiert weder dessen Niveau noch dessen Struktur. Oft einseitige Diagnosen lassen sich damit erklären, daß das Aggregat 'Nachfrage' schwierig zu durchdringen ist.[2]

Die Ausführungen haben gezeigt, wie schwierig es ist, den Gleichgewichtsbegriff operational zu fassen und Vollbeschäftigung praktikabel zu definieren. Die Größen, die die Arbeitsmarktstatistik liefert, sind nicht einfach mit den Begriffen der Wirtschaftstheorie in Verbindung zu bringen.

---

[1] Ähnlich HÖPFNER, K.: Ökonomische Alternativen zur Ausländerbeschäftigung. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 105. Göttingen 1975, S. 6. Wir gebrauchen also Arbeitskräfteknappheit als Oberbegriff, Arbeitskräftedefizit und Arbeitsnachfrageüberschuß als kausale Spezifizierungen.

[2] Vgl. GAULKE, K.-P.: Probleme der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 7. Jg. (1974) Heft 4, S. 377-383, vgl. S. 377. Aus der Hypothese der Unbegrenztheit menschlicher Bedürfnisse könnte man theoretisch einen langfristig ebenso unbegrenzten Bedarf an Arbeitskräften ableiten, vgl. CARELL, E.: Arbeit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 229-234, vgl. S. 230 ff. Im Gegensatz zu den Bedürfnissen des einzelnen sind seine angebotenen Arbeitsleistungen jedoch begrenzt.

In der Folge wird grundsätzlich der markttechnische Gleichgewichtsbegriff zugrundegelegt. Der Arbeitsmarkt ist als in struktureller Hinsicht instabil und prinzipiell gleichgewichtslos als Folge von generellen Divergenzen zwischen Angebot und Nachfrage, die erst 'nolens volens' tendenziell in Übereinstimmung gebracht werden, anzusehen.[1]

2.2.2 Arbeitsmarktwirksame Anpassungsbereiche

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist also die Erkenntnis, daß Arbeitsmarktungleichgewichte als die Regel anzusehen sind. Weiterhin besteht die Vermutung, daß diese im Hinblick auf ihre Beseitigung Konfliktsituationen zwischen divergierenden Interessen nach sich ziehen.

Eine abschließende Darstellung der arbeitsmarktwirksamen Anpassungsbereiche legt ein systematisches Vorgehen nahe. Bei den angebotenen und nachgefragten Leistungsvolumina als aggregierten Variablen unterstellen wir dabei eine für den Beobachtungszeitraum bis zur Rezession ab 1974 i. d. R. typische Konstellation einer das Angebot übersteigenden Nachfrage.

Im Prinzip schälen sich folgende drei Anpassungsbereiche heraus:

- die Märkte für Güter und Dienste,
- die Märkte der zur Arbeit komplementären oder substitutionalen Produktionsfaktoren sowie last but not least
- der Arbeitsmarkt selbst.

---

[1] Vgl. MARKMANN, H.: Arbeitsmarktpolitik und Sozialplanung. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für B. GLEITZE. F. LENZ, C. FÖHL, C. KÖHLER (Hrsg.). Berlin 1968, S. 225-238, vgl. S. 228; PILLIARD, J. P.: Die Erfahrung der OECD mit Arbeitsmarktprognosen. In: Über die Vorausschätzung der Beschäftigung. Berichte und Schlußfolgerungen. Gruppenpraktikum in Erlangen Nov. 1971. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1972, S. 356-363, vgl. 361 (V/96/73-D); MERTENS, D. III a.a.O., S. 230

Das vereinfachte Schema eines Arbeitsmarktes (s. Schaubild 1) hat bereits für sämtliche drei Kategorien Ansatzpunkte aufgezeigt. Theoretisch - unter allerdings ziemlich restriktiven Prämissen[1] - besteht eine vollständige Substitutionalität zwischen Faktormobilität und Güterbewegungen.
Wegen der Identifikation der Arbeitsnachfrage als abgeleiteter Nachfrage betrachten wir zunächst die Märkte für Güter und Dienste.

Indirekte Anpassung über Gütermärkte

Ein Überhang des nachgefragten Leistungsvolumens erfordert für ein tendenzielles Gleichgewicht eine Reduzierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und/oder eine Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Angebots. Bei den einzelnen Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage in einer offenen Wirtschaft werden die Größen erkennbar, an denen eine globale Nachfragereduktion ansetzen könnte. Abgesehen von der faktischen Realisierbarkeit, dürfte wegen der unterschiedlichen Rückwirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen eine unterschiedliche Wünschbarkeit von Nachfragekürzungen bei den verschiedenen Aggregaten gegeben sein. Hervorheben wollen wir hier im Blick auf spätere Überlegungen lediglich die Bedeutung der Komponenten 'Investitionen' und 'Exporte'.

Auf die Angebotsseite der Gütermärkte schlagen vor allem die Mechanismen durch, die in der Folge im Zusammenhang mit den Faktormärkten angesprochen werden. Explizit sei hier die Möglichkeit erwähnt, einem inländischen Überhang der Güternachfrage mit einer Intensivierung der Importe zu begegnen, sei es durch Importe von Produkten ausländischer Produzenten im eigentlichen Sinne oder durch Produktionsverlagerungen inländischer Unternehmen ins Ausland mit anschließendem Import der Güter.

---

[1] Vgl. z.B. SIEBERT, H.: Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität. Tübingen 1970, S. 119 ff.

Anpassung via sonstige Faktormärkte

Wir beschränken uns hier auf den Faktor 'Sachkapital'. Dieser Faktor besitzt insofern ein Anpassungspotential, als durch Erhöhung des Kapitalstocks im Sinne einer Steigerung des Mechanisierungs- und Automatisierungsgrades das Produktivitätswachstum beschleunigt werden kann. Grob gesprochen, kann eine solche Intensivierung des Produktivitätswachstums im Resultat - Steigerung des Output - einem Zuwachs in der Anzahl der Arbeitskräfte bei konstanter Technologie entsprechen.

Die Ausschöpfung des Anpassungspotentials des Faktors Sachkapital wird vor allem von der Situation auf den Gütermärkten beeinflußt; eine Forcierung der Kapitalintensität ist ohne einen ausgeprägten Nachfragesog auf den Gütermärkten i. d. R. nicht besonders prägnant.[1] Auch die Lage auf dem Arbeitsmarkt sollte als eine bestimmende Größe angesehen werden.
Die Produktionsfunktion gibt Auskunft über faktische oder potentielle Kombinationsverhältnisse der am Produktionsprozeß beteiligten Faktoren. Die Art der Produktionsfunktion - substitutional oder limitational - setzt eventuellen Wahlhandlungen Grenzen; die Dimension 'Zeit' spielt hierbei eine wichtige Rolle.

Neben der Anpassung via Substitution ist auch die Kapitalflexibilität als Alternative zu erwähnen, die durch 'Wanderung von Arbeitsplätzen' im Raum eine Ausgleichsfunktion übernehmen kann.

---

[1] Vgl. MERTENS, D.: Alternativen der Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 1-10, vgl. S. 6 (in der Folge zitiert als: MERTENS IV). Andererseits dämpft eine langanhaltende Übernachfrage wiederum die Innovationsaktivität, vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1976. Bonn 1976, S. 129 (Bundestagsdrucksache; in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1976)

Direkte Anpassung über den Arbeitsmarkt

Wie auf jedem Markt, sind auch auf dem Arbeitsmarkt prinzipiell 'Preis' und/oder 'Menge' Aktionsparameter, auf die die einzelnen Wirtschaftssubjekte unterschiedlichen Einfluß ausüben können. Die klassische Theorie postuliert eine stete Realisierung eines Gleichgewichts über Veränderungen des Lohnsatzniveaus. Bei strukturierter Betrachtungsweise muß der Ausgleich über Änderungen in der Lohnstruktur entsprechend der Engpaß- und Überschußbereiche erfolgen. Vollkommene Information und vollkommene Anpassungsflexibilität von Arbeitsnachfrage und Arbeitsangebot implizieren eine vollkommene Flexibilität der Wirtschaftsstruktur.[1] Die Allokationsfunktion der Lohnunterschiede bedeutet im Idealfall, daß die Arbeitskräfte freiwillig zu den produktivsten Arbeitsplätzen wandern, wenn Lohnunterschiede die Kosten der Mobilität übersteigen.
Auf dem realen Arbeitsmarkt weichen die in Tarifverträgen fixierten (Mindest-)Löhne bzw. die Effektivlöhne von solchen Gleichgewichtslohnsätzen bzw. -strukturen vermutlich i. d. R. ab. Auf solche Divergenzen ließen sich theoretisch partielle Engpaß- und Überschußsituationen fachlicher, sektoraler und räumlicher Natur zurückführen.[2] Unvollkommene Informationen, die Heterogenität des Arbeitsangebotes, institutionelle Gesichtspunkte, der Faktor Zeit sowie das Fehlen maximierender Verhaltensweisen könnten u. a. hierfür ursächlich sein.[3]

Empirische Studien[4] haben jedenfalls eine relativ geringe Relevanz von Lohnunterschieden im Hinblick auf das Mobilitätsverhalten ergeben; der Preis der Arbeit bzw. das Arbeitseinkommen repräsentiert eben nur einen Entscheidungsparameter unter mehreren.

---

[1] Vgl. BODENHÖFER, H.-J. I a.a.O., S. 101

[2] Vgl. PÜTZ, Th.: Angebotslenkung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 188-196, vgl. S. 193

[3] Vgl. BODENHÖFER,H.-J. I a.a.O., S. 101 f

[4] Vgl. LAMPERT, H.: Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede. In: Lohnpolitik und Einkommensverteilung. ARNDT, H. (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 51. Berlin 1969, S. 377-443; OECD: Wages and Labour Mobility. Paris 1965

Wenn das Instrument der adäquaten Preisveränderungen mit anschliessender freiwilliger Reallokation der Arbeitskräfte nicht durchschlägt, dann erwächst vermehrt der erzwungenen Mengenvariation (z.B. über Entlassungen) die Ausgleichsfunktion. Ein Arbeitsmarktungleichgewicht könnte beispielsweise auch global durch eine flexible Anpassung des Arbeitsangebotes an Veränderungen der Nachfrage über die Variation der Erwerbsbeteiligung verringert oder beseitigt werden.[1]
Da in das Aggregat 'angebotenes Volumen an Arbeitsleistungen' neben der Anzahl der Arbeitskräfte auch die angebotene Arbeitszeit eingeht, erwächst auch hier ein Anpassungsfaktor. Das denkbare Spektrum verläuft von Veränderungen der täglichen, wöchentlichen bzw. jährlichen bis hin zu Änderungen der Lebensarbeitszeit. Allerdings stehen soziale Vorstellungen einer Nutzung dieses Potentials im Sinne einer Ausweitung entgegen. Eine Ausnahme bildet das Instrument der Überstunden, das in Grenzen Ausgleichsfunktionen übernehmen kann.
Eine gewisse Zwischenposition nimmt die Schichtarbeit ein, die - aus dem Blickwinkel des Unternehmens gesehen - im expansiven Falle einer Ausdehnung der Arbeitszeit mit verbesserter Kapitalnutzung gleichkommt, für die Arbeitskräfte mit besonderen Arbeitszeiten verbunden ist, ohne daß sich deren Umfang für den einzelnen ändert.
Eine bessere Ausschöpfung des Potentials ist i. d. R. auf dem Wege der Schaffung spezifischer Arbeitsplätze möglich. Diese können sich dadurch auszeichnen, daß sie von der Norm abweichende Arbeitszeiten bieten - Teilzeit - oder auf besondere Charakteristika bestimmter Gruppen von Beschäftigten - Behinderte, ältere Arbeitnehmer - ausgerichtet sind. Damit ist auch der qualitative Aspekt der Anpassung auf dem Arbeitsmarkt - das Verhältnis von angebotener und nachgefragter Arbeitsproduktivität - angesprochen. Ein qualitatives Ungleichgewicht manifestiert sich in unter- oder überwertiger Beschäftigung.[2]

---

[1] Vgl. MERX, V. a.a.O., S. 135

[2] Der materielle Inhalt einer vollwertigen Beschäftigung als Norm - z.B. in §§ 1, 2 AFG als Zielsetzung enthalten - besitzt allerdings noch reichlich unscharfe Konturen, vgl. BA 1974 a.a.O., S. 18 f

Die grundsätzliche Frage nach dem Anpassungsträger bei Divergenzen ist bereits angeklungen[1]; hier sind "konjunkturelle Schwankungen" anzunehmen.

Diese knappe, aber dennoch vollständige Aufzählung der Anpassungsbereiche läßt die - je nach der getroffenen Wahl - u. U. ganz erheblichen Unterschiede in den Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt erahnen. Liegt ein Arbeitsmarktungleichgewicht vor, wird i. a. nicht nur eine Maßnahme in einem Bereich zu seiner Beseitigung eingesetzt werden, sondern ein ganzes Maßnahmenbündel. Um dessen optimale Zusammensetzung im Blick auf die Zielsetzung zu erreichen, muß man die Sensibilitäten der einzelnen Beschäftigungsveränderungskonten kennen. Sind diese verschieden, erfordert nämlich die Realisierung eines bestimmten Effekts beim Leistungsvolumen ganz unterschiedlich starke Dosierungen des Eingriffs an der einen oder anderen Stelle.[2] Infolge von Erstarrungen im System ist es freilich möglich, daß die Veränderungsmargen bei Ungleichgewichten vielerorts eng begrenzt zu sein scheinen.

2.2.3 Alternative Anpassungsstrategien auf dem Arbeitsmarkt

Zieht eine anhaltende Situation der Voll- oder Überbeschäftigung partielle Engpässe vor allem bei Arbeitsplätzen mit 'unangenehmen' Arbeitsbedingungen nach sich, so bieten sich grundsätzlich - beschränkt man sich explizit auf Anpassungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt - zwei Auswege aus dieser Lage:[3]

---

[1] Ausrichtung des Ausgleichs auf dem Arbeitsmarkt am sozio-ökonomischen Bedarf oder an individuellen Berufsvorstellungen, vgl. den 'manpower'- und den 'social demand'-Ansatz in der Bildungsplanung.

[2] Vgl. MERTENS, D. III a.a.O., S. 235

[3] Vgl. BOEHNING, W. R. I a.a.O., S. 56 f

- eine 'revolutionäre' Arbeitsmarktpolitik der internen Anpassung an veränderte ökonomische Gegebenheiten und/oder
- eine Politik der externen Anpassung über die Anwerbung von Arbeitskräften.

Ausgangspunkt der These der Erfordernis einer 'revolutionären' Arbeitsmarktpolitik ist die Vermutung, daß die Knappheit auf dem Arbeitsmarkt letztlich darauf zurückzuführen ist, daß

- das Lohnniveau relativ 'zu niedrig' und/oder
- die Lohnstruktur 'falsch', d. h. nicht den spezifischen Angebots-Nachfrage-Verhältnissen entsprechend ist.[1]

Ein 'zu niedriges' Lohnniveau führt - bei festen Wechselkursen - voraussichtlich zu einer Verzerrung der internationalen Arbeitsteilung. Eine 'falsche' Lohnstruktur tangiert primär die interne Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur, freilich ebenfalls mit Ausstrahlung auf den internationalen Bereich.
Verfolgen wir hier den Lohnstrukturaspekt. Bei der Beziehung zwischen Tätigkeit bzw. Leistung und Entlohnung ist eine verbreitete Neigung erkennbar, erstere für eine Volkswirtschaft auf der Basis der dafür gezahlten Einkommen zu evaluieren.[2] Diese Einkommen orientieren sich jedoch vielfach noch an tradierten, durch ein reichliches Angebot an relativ gering qualifizierten Arbeitskräften gekennzeichneten Arbeits-

---

[1] Vgl. LUTZ, V.: Foreign Workers and Domestic Wage Levels. With an Illustration from the Swiss Case. In: Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review No. 64 (1963), S. 3-68, vgl. S. 7

[2] Vgl. SCHILLER, G.: Strukturprobleme der europäischen Arbeitskräftemobilität. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 87-110, vgl. S. 107 (in der Folge zitiert als: SCHILLER II)

angebotsstrukturen, wo die Einkommen sich auf der Grundlage einer bestimmten Arbeitsklassifikation bestimmten.[1] So kommt es, daß zahlreiche Tätigkeiten einerseits in der sozialen und remunerativen Werthierarchie einen überlieferten niedrigen Rang besitzen bzw. besaßen, andererseits für Wirtschaft und Gesellschaft aber häufig von großem Interesse und unverzichtbar sind/waren.

Infolge der organisierten Lohnverhandlungen durch Verbände der Arbeitsmarktparteien erfährt die Lohnbildung bzw. die Entwicklung des Lohnzuwachses eine bedeutsame machtpolitische Komponente. Vor allem wegen einer stark horizontal ausgerichteten Lohnpolitik wird dadurch jedoch die tradierte Strukturierung im Prinzip nicht aufgehoben; die absolute Norm einer gerechten Lohnstruktur wird praktisch nie zur Diskussion gestellt[2], was sicherlich nicht zuletzt auf den Mangel an Kriterien für eine solche gerechte horizontale Verteilung zurückzuführen ist.

Eine Strategie der internen Anpassung muß bei der relativen Einkommensbewertung den veränderten Knappheitsverhältnissen und einer Neubewertung der volkswirtschaftlichen und sozialen Bedeutung der einzelnen Tätigkeiten Rechnung tragen, die sich in der gegebenen Lohnstruktur offensichtlich nicht adäquat widerspiegelten.[3] Eine tiefgreifende

---

[1] Vgl. KLAASSEN, L. H.: Kapital zur Arbeit oder Arbeit zum Kapital? In: Sozialer Fortschritt 22. Jg. (1973) Heft 3, S. 49-53, vgl. S. 50. Bei der groben Aufteilung in drei Leistungsgruppen erfolgt die Einordnung der Lohngruppen z.B. in der Bundesrepublik entsprechend der Berufsausbildung und -erfahrung, die die in den Lohngruppen erfaßten Tätigkeiten erfordern, vgl. v. d. DECKEN, W.: Bruttostundenverdienste der Arbeiter nach Leistungsgruppen, Lohnformen und Betriebsgrößenklassen. In: Wirtschaft und Statistik Heft 5 (1965), S. 307-314, vgl. S. 307. Wir können schon hier eine auffällige Dominanz der lohnstrukturstabilisierenden über die lohnstrukturdifferenzierenden Elemente und Strategien vorwegnehmen, vgl. PFROMM, H.-A.: Die Problematik horizontaler Verteilungskonflikte. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 8, S. 427-434, vgl. S. 430

[2] Vgl. PFROMM, H.-A. a.a.O., S. 432 f

[3] Vgl. WILLEKE, E. a.a.O., S. 329

Umwälzung der sozialen Beschäftigungshierarchie hätte z. B. eine finanzielle Äquivalenz von Tätigkeiten zur Folge, zwischen denen herkömmlicherweise eine weite Lücke klafft. Negative psychische Einkommen müßten beispielsweise durch positive monetäre Anreize kompensiert werden, um ein spezifisches Arbeitsangebot zu schaffen.[1] Dabei bleibt jedoch der erforderliche Umfang solcher Anreize sehr ungewiß und vage, wenn es z. B. darum geht, Arbeitskräfte von Verwaltungstätigkeiten zu manueller Industriearbeit zurückzubringen.

Es erscheint ausgeschlossen, daß marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaften willens und in der Lage sind, Veränderungen in dem notwendigen Ausmaß zu realisieren.[2] Beharrungstendenzen führen dazu, daß Lohnstrukturen weitgehend erhalten bleiben. Eine drastische Korrektur der Einkommenshierarchie muß auf den Widerstand derer stoßen und an der Opposition derer scheitern, deren Erwartungen enttäuscht werden. Diese wären vor allem unter den Facharbeitern und anderen höher qualifizierten Arbeitskräften zu suchen, wenn Einkommen von gering qualifizierten Arbeitskräften Größenordnungen erreichten, die vordem i. a. nur bei längerer Ausbildung erzielt werden konnten, da erstere ihre Ausbildung vermutlich überwiegend vor dem Hintergrund erwarteter (Lebens-) Einkommensdifferentiale zwischen verschiedenen Qualifikationsstufen angetreten haben.

---

[1] Im Effekt in Grenzen vergleichbar mit dem Konkurrenzsozialismus-Modell von OSCAR LANGE.

[2] Vgl. BOEHNING, W. R. l a.a.O., S. 57. Weniger gravierend ist die Frage, woher denn Arbeitskräfte kommen sollen, wenn es möglich wäre, mittels monetärer Anreize Arbeitskräfte in Beschäftigungen mit hohem Arbeitsleid zu transferieren. Die Auffassung - vgl. RODRIGUES DOS SANTOS, J., MARIE, M.: Wanderungen und Arbeitskraft. In: Regionale Mobilität. G. SZELL (Hrsg.). München 1972, S. 251-273, vgl. S. 257 (ins Deutsche übersetzt von H.-R. ROESKE) -, in Relation zum Arbeitsplatzpotential seien nicht genügend Arbeitskräfte vorhanden, überzeugt nicht. Eine entsprechende Veränderung von Lohnstruktur und Lohnniveau hätte wegen dann teilweise fehlender Kostendeckung auf einzelnen Arbeitsplätzen eine Verminderung von deren Anzahl und damit einen stabilisierenden Effekt zur Folge.

Bleibt damit auf dem Arbeitsmarkt nur bzw. vornehmlich die Alternative der externen Anpassung über die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften? Bevor wir auf die Hintergründe der faktischen Entwicklung in der Bundesrepublik eingehen, nehmen wir unsere modellhafte Darstellung mit diesem internationalen Aspekt wieder auf.

2.3 Globale Angebots-Nachfrage-Konstellationen auf verschiedenen nationalen Arbeitsmärkten und Arbeitskräftewanderungen

Unser Untersuchungsgegenstand, die Ausländerbeschäftigung, impliziert die Berücksichtigung von mindestens zwei Volkswirtschaften bzw. Ländertypen. Neben einer Volkswirtschaft mit dem Bestreben, Arbeitskräfte aus dem Ausland anzuwerben, muß in einer modellhaften Einführung auch ein Ländertyp oder -komplex Erwähnung finden, der Arbeitskräfte abzugeben hat und dazu auch bereit ist. In der realen Welt stehen denn auch Volkswirtschaften, die sich teilweise über mehrere Konjunkturzyklen hinweg durch Konstellationen einer Voll- bzw. Überbeschäftigung auszeichnen, Staaten gegenüber, deren Wirtschaften durch permanente und bedeutende Arbeitsangebotsüberschüsse gekennzeichnet sind.

Sind zwischen zwei oder mehreren Volkswirtschaften wirtschaftliche Beziehungen vorhanden, so kann der jeweils verfügbare Bestand an Produktionsfaktoren auf verschiedene Weise die Austauschbeziehungen beeinflussen:

- die Arbeitsteilung über den Handel mit Gütern sowie Dienstleistungen als Funktion u. a. der entsprechenden quantitativen und qualitativen Verfügbarkeiten,
- die Faktorausstattung über die Reallokation der Produktionsfaktoren mit Rückwirkungen wiederum auf die Arbeitsteilung.

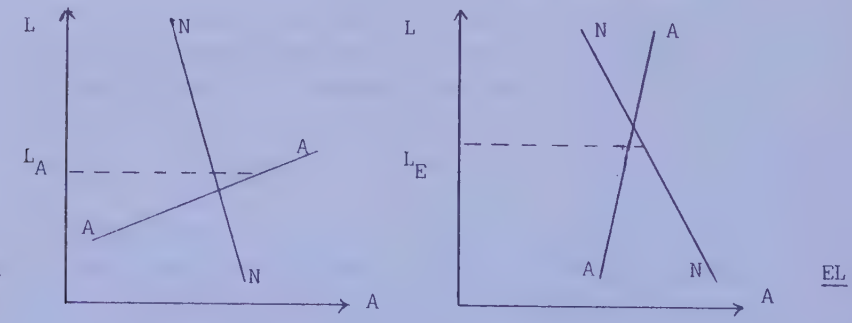
Dabei können Güterbewegungen - also z. B. bei einem Nachfrageüberhang vermehrte Importe - als prinzipiell substitutional zu einer Faktorreallokation gelten.

Untersuchungsgegenstand der Außenhandelstheorie war vor allem die Frage, wie internationale Preis- und Produktivitätsunterschiede ausgeglichen werden können. Es wurde der Nachweis erbracht, daß unter bestimmten - allerdings sehr restriktiven - Annahmen ein Ausgleich der Güter- und Faktorpreise allein über den Außenhandel eintreten kann. Sobald jedoch z. B. Elemente unvollständiger Konkurrenz, Transportkosten, divergierende Produktionsfunktionen, Handelshemmnisse u. a. gegeben sind, werden Güterbewegungen allein nicht zu einem Zustand ohne immanente Reallokationstendenzen der Faktoren führen.[1]

2.3.1 Ausgangssituation und Voraussetzungen für Arbeitskräftewanderungen

In einem ersten Schritt betrachten wir je einen geschlossenen Arbeitsmarkt der oben genannten Volkswirtschaftstypen, die wir exemplarisch als Einwanderungsland und Auswanderungsland bezeichnen.[2]

Schaubild 6:



[1] Vgl. BODENHÖFER, H.-J. I a.a.O., S. 22. Hier soll der Hinweis genügen, daß die klassische Theorie der internationalen Wirtschaftsbeziehungen (z.B. RICARDO) internationale Faktorwanderungen nicht beinhaltet. Im Inneren der Volkswirtschaften wird jeweils vollkommene Mobilität der Faktoren unterstellt, die aber an den Landesgrenzen endet. Siehe auch S. 243 f

[2] S. Schaubild 6; es werden jeweils unterschiedliche Elastizitäten angenommen.

Typisch für das Auswanderungsland (AL) ist der Tatbestand, daß bei dem vorherrschenden Lohnsatz L_A ein Teil des Arbeitsangebotes unbeschäftigt bleibt. Der gesamtwirtschaftlich unterstellte Lohnsatz, der international meist über den Wechselkurs verglichen wird, ist relativ - im Vergleich zum Gleichgewicht - zu hoch, obwohl er, international gesehen, verhältnismäßig niedrig sein mag. Damit ist jedoch u. U. noch nicht das gesamte Ausmaß der Unterauslastung wiedergegeben; relativ niedrige Erwerbsquoten, eine hohe Absorption von Arbeitskräften in der Landwirtschaft sind zusätzliche Faktoren, die bei einer Evaluierung der Beschäftigungssituation berücksichtigt werden müssen.

Charakteristisch für ein Einwanderungsland (EL) ist eine teilweise unbefriedigte Arbeitsnachfrage bei einem Lohnsatz L_E, der global unter dem Gleichgewichtslohnsatz liegt. L_E ist also für einen internen Marktausgleich letztlich zu niedrig, obwohl er L_A möglicherweise weit übersteigt.
Der Gedanke liegt nahe, mittels Arbeitskräftewanderungen in Richtung eines globalen Gleichgewichts im Auswanderungs- und Einwanderungsland zu gelangen.[1] Tatsächlich befanden sich z. B. Anfang der 70er Jahre in den Industriestaaten Mittel- und Nordeuropas laut Statistik ca. 8 Mio Arbeitskräfte aus dem Mittelmeerraum.[2] Die Zahl derer, die in den vergangenen zweieinhalb Jahrzehnten an der 'Völkerwanderung' zu einer Reihe von Industriestaaten hin beteiligt waren, wird auf 20 - 30 Mio Personen geschätzt.[3]

---

[1] Es ist natürlich darauf zu verweisen, daß es sich bei den Arbeitskräften nicht um den einzigen mobilen Produktionsfaktor handelt, sondern daß auch der Faktor Kapital in seinem teils komplementären, teils substitutionalen Verhältnis zur Arbeit grenzüberschreitende Wanderungen vollziehen kann, s. Punkt I. 2.4

[2] Vgl. z.B. HUME, I. M.: Gastarbeiter in Europa. In: Finanzierung und Entwicklung 10. Jg. (1973) No. 1, S. 2-6, vgl. S. 3

[3] Vgl. KUNTZE, O.-E.: Anstieg der Ausländerbeschäftigung gestoppt. In: Ifo-Schnelldienst 28. Jg. (1975) Heft 12, S. 3-20, vgl. S. 3

In einem zweiten Schritt wollen wir daher die Öffnung der Arbeitsmärkte für grenzüberschreitende Wanderungen von Arbeitskräften unterstellen. Ausgangspunkt ist das Faktum komplementärer globaler Arbeitsmarktungleichgewichte nicht nur dem Erscheinungsbild, sondern teilweise auch den Entstehungsgründen nach. Ausgehend von einem im politischen Raum festgelegten ex definitione-Gleichgewicht oder auch von einem modifizierten markttechnischen Gleichgewicht könnte jedoch im Einwanderungsland ebenso ein globales Gleichgewicht mit partiellen Ungleichgewichten vorhanden sein. Allein Ungleichgewichte sind keine zwingende Vorbedingung: bei entsprechenden institutionellen Voraussetzungen können auch nationale Gleichgewichte im strukturellen Sinne vorliegen und dennoch internationale Wanderungen von Arbeitskräften stattfinden.

Zunächst sind allgemeine Voraussetzungen für eine Anwerbung oder Zuwanderung aufzuzählen. Wir könnten diese auch als Determinanten des Angebots an ausl. Arbeitskräften umschreiben; denn man kann nicht unbedingt von automatisch erfolgenden Wanderungsbewegungen ausgehen.

Hier ist nach (1) ökonomischen,
(2) institutionellen sowie
(3) individuellen Voraussetzungen

zu differenzieren, die den Charakter notwendiger oder hinreichender Bedingungen annehmen können.

(1) Ökonomische Voraussetzungen
Unterschiede in den Lebens- und Arbeitsbedingungen

Folgende Konstellationen können Arbeitskräftewanderungen zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsland zugrundeliegen:

- ausgeprägte Beschäftigungs- und Lohnunterschiede (s. Schaubild 6),
- bedeutsame Lohnunterschiede bei global und strukturell ausgeglichenen nationalen Arbeitsmärkten,
- bedeutsame Beschäftigungsunterschiede bei vergleichbaren Lohnniveaus.

Da der massiven Zuwanderung aus dem Mittelmeerraum in Richtung auf die Industriestaaten Westeuropas Gefälle sowohl in der Entlohnung als auch im Beschäftigungsniveau zugrundeliegen, werden wir allein die erstgenannte Konstellation weiter verfolgen.
Ein strukturelles Nachfragegefälle auf den Arbeitsmärkten ist vor allem bedingt durch Unterschiede in der Ausstattung mit (komplementären) Produktionsfaktoren wie Sachkapital und know how, in der Infrastruktur und spezifischen Standortvorteilen; diese haben sich in einem langen historischen Prozeß herausgebildet, ohne daß sich immer eindeutige Kausalitäten abzeichnen. Wie aus der obigen Aufzählung ersichtlich wird, sind Lohn- und Beschäftigungsgefälle keine notwendige Bedingung für ökonomisch motivierte Wanderungen des Faktors Arbeit. Die in der Folge aufgeführten weiteren Voraussetzungen werden erkennen lassen, daß solche Strukturunterschiede allein auch keine hinreichende Bedingung für die internationale Mobilität des Faktors Arbeit darstellen.

Information und Transparenz

Noch so große Unterschiede in den Lebens- und Arbeitsbedingungen zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsland werden keine Wanderungen von Arbeitskräften induzieren, wenn diese Unterschiede den potentiellen Anpassungsträgern nicht bekannt sind. Folglich muß die Information - in welcher Form auch immer sie die Wirtschaftssubjekte erreicht - als eine notwendige Voraussetzung für Faktormobilität erachtet werden. "Erst wenn Informationen über die Situation in anderen Regionen vorliegen, kann die augenblickliche Lage mit hypothetischen anderen verglichen werden und je nach der Bewertung dieser alternativen Situationen auf Grund der individuellen Zielfunktionen wird eine Mobilitätsbereitschaft zu einer Wanderung führen."[1]

---

[1] JANSEN, P.G.: Zur Theorie der Wanderungen. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Herausgegeben vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster. Bd. 1. Bielefeld 1969, S. 149-163, S. 157

(2) Institutionelle Voraussetzungen
Freizügigkeit

Die angedeuteten strukturellen Unterschiede und die Information darüber können wiederum nur dann zu einer grenzüberschreitenden Wanderung von Personen mit anschließender Arbeitsaufnahme führen, wenn diese in einem anderen als ihrem Heimatland ein Recht auf Aufenthalt und Arbeitsaufnahme besitzen. Freizügigkeit auf internationaler Ebene bedeutet also die Möglichkeit für eine Arbeitskraft, international Beruf und Beschäftigungsort frei zu wählen.[1]

Unser spezifisches Interesse gilt vor allem - weil sie den Großteil der ausl. Arbeitskräfte ausmachen - den Arbeitskräften aus den Ex-Anwerbeländern außerhalb der EG, die nicht unter eine generelle Freizügigkeitsklausel fallen. Bilaterale Abkommen mit diesen Ländern haben Arbeitskräftewanderungen ermöglicht. Mehr oder minder stringente, in Raum und Zeit variante Einschränkungen der freien grenzüberschreitenden Bewegung von Arbeitskräften aus diesen Ländern legen die Vermutung nahe,

---

[1] Vgl. WERNER, H.: Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 4, S. 326-371, vgl. S. 327. So sieht beispielsweise Art. 48 EG-Vertrag die Freizügigkeit der Arbeitskräfte als eine der vier 'Grundfreiheiten' an und garantiert den Arbeitskräften der Mitgliedsländer das Recht, sich in sämtlichen Ländern der Gemeinschaft um faktisch angebotene Stellen zu bewerben, vgl. HEISE, B.: Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft und erste beschäftigungspolitische Konsequenzen für einen Gemeinsamen Arbeitsmarkt. In: Der Mensch im sozioökonomischen Prozeß. Festschrift für WILFRID SCHREIBER. F. GREIß, Ph. HERDER-DORNEICH, W. WEBER (Hrsg.). Berlin 1969, S. 215-224, vgl. S. 217 ff.

Bei Gründung der EG ging man davon aus, daß die Struktur der Einzelstaaten - mit Ausnahme Süditaliens - keine allzu einseitigen Wanderungsbewegungen induzierte. Einer Erweiterung der Freizügigkeit auf weitere Mittelmeerstaaten stehen Ende der 70er Jahre sowohl Arbeitsmarkt- als auch Integrationsprobleme entgegen.

daß hier von Freizügigkeit i. e. S. keine Rede sein kann.[1] Vielmehr sollte man das institutionalisierte Anwerbesystem gleichsam als eine Art Ersatz für die Freizügigkeitsklausel betrachten. Freizügigkeit oder Marktzutrittsmöglichkeit qua Anwerbeabkommen ist somit als notwendige Bedingung für internationale Arbeitswanderungen einzustufen.

Konvertibilität und Transferierbarkeit der Einkommen

Insbesondere im Zeitpunkt der Wanderungsentscheidung liegt den Arbeitskräftewanderungen ins Einwanderungsland i. d. R. die Absicht zugrunde, nach einer bestimmten Zeitdauer wieder in die Heimat zurückzukehren. Eine temporäre Arbeitsaufnahme im Ausland bringt es aber für Arbeitskräfte mit sich, daß sie u. U. regelmäßig Teile ihres Einkommens in ihr Heimatland transferieren und/oder bei ihrer definitiven Rückkehr ihre im Ausland angehäuften Ersparnisse in Heimatwährung umtauschen und mitnehmen wollen.
Geht also das Motiv der Arbeitsaufnahme im Einwanderungsland über die reine Existenzerhaltung hinaus, d. h. besteht das Ziel, in möglichst kurzer Zeit einen fixierten 'Normbetrag' oder in einem vorgegebenen Zeitraum möglichst viel Geld zu sparen, um in der Heimat eine Existenzgrundlage aufbauen zu können, dann kommt der Konvertibilität der betreffenden Währungen und der Transferierbarkeit von Teilen des Einkommens der Charakter einer quasi notwendigen Voraussetzung zu. Dies wird am deutlichsten dort sichtbar, wo die genannten Bedingungen nicht erfüllt sind, z. B. im COMECON. "Zusätzliche Schwierigkeiten ergeben sich beim Arbeitskräfteaustausch daraus, daß die Währungen nicht konvertierbar sind, jedesmal also zwischenstaatliche Vereinbarungen getroffen werden müssen, damit ein Arbeiter seinen Verdienst in sein Heimatland überweisen kann."[2]

---

[1] Man beachte das Postulat einer 'geordneten' Freizügigkeit, vgl. RICHTER, H.: Zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland (Wanderarbeitnehmer). In: Soziale Sicherheit 25. Jg. (1976) Heft 10, S. 300-306, vgl. S. 301 ff. (in der Folge zitiert als: RICHTER, H. III)

[2] DITTMAR, P.: Konflikte mit der Ideologie - Gastarbeiter im Sozialismus. In: Management heute und Marktwirtschaft Heft 1 (1974), S. 38-41, S. 40

(3) Individuelle Voraussetzungen
Mobilitätsbereitschaft

Die Erfüllung sämtlicher hier aufgeführter Bedingungen wird erst dann relevant, wenn Individuen bereit sind, zur Arbeitsaufnahme ins Ausland zu gehen. Zwar basiert die Wanderungsentscheidung der ausl. Arbeitskräfte auf dem freien Entschluß des einzelnen, häufig besteht jedoch mangels Alternative kaum eine echte Wahlmöglichkeit.[1] Dann dürften die Mobilitätsschwelle in puncto Einkommen niedrig anzusetzen sein und andere potentielle Mobilitätshemmnisse relativ geringe Bedeutung aufweisen.

Somit können wir festhalten, daß die genannten Voraussetzungen für ökonomisch motivierte Arbeitskräftewanderungen weitgehend den Charakter notwendiger Bedingungen annehmen. Keiner der erwähnten Punkte kann, für sich allein genommen, als hinreichend angesehen werden; nur alle zusammengenommen können als hinreichende Bedingung akzeptiert werden.

2.3.2 Implikationen verschiedener Modalitäten der Internationalisierung des Arbeitsmarktes eines Einwanderungslandes

Damit gelangen wir zu der Frage, inwieweit das Angebot oder die Nachfrage im Wanderungsprozeß die dominierende Rolle spielt. Wir berücksichtigen dabei verschiedene Modalitäten der Internationalisierung des Arbeitsmarktes und diskutieren zur Veranschaulichung der Problematik zwei extreme Situationen:[2]

- die Zuwanderung von Arbeitskräften bei Freizügigkeit;
- den gesteuerten Arbeitskräfteimport aufgrund bilateraler Abkommen unter der Voraussetzung gleicher Lohn- und Arbeitsbedingungen für ausl. Arbeitskräfte.

---

[1] Daher glauben wir, auf eine ausführliche Diskussion der Determinanten von Arbeitskräftewanderungen ebenso wie auf explizite Wanderungsansätze deterministischer oder probabilistischer Natur verzichten zu können.

[2] In der Folge beschränken wir uns auf den Arbeitsmarkt eines Einwanderungslandes, was der Themenstellung adäquat erscheint.

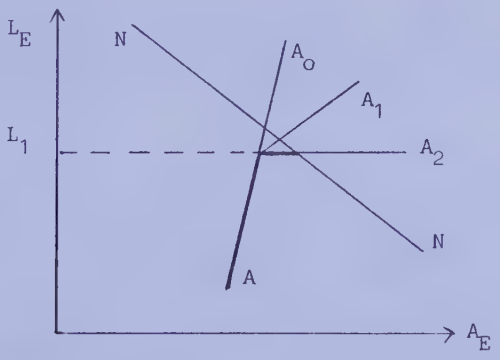
Zuwanderung von Arbeitskräften bei Freizügigkeit

Die in den Schaubildern 6 beschriebene Situation im Einwanderungs- und Auswanderungsland läßt eine

- Sogwirkung der Beschäftigungsmöglichkeiten und der höheren Löhne im Einwanderungsland sowie einen
- Wanderungsdruck infolge der Unterbeschäftigung und der niedrigeren Löhne im Auswanderungsland erwarten.[1]

Kommt es bei Absenz institutioneller und gesellschaftlicher Wanderungshemmnisse zu ausgeprägten Wanderungen, resultiert daraus im Einwanderungsland eine entsprechende Zunahme der Angebotselastizität, was sich zunächst in einem Abknicken der Arbeitsangebots-Kurve bei dem gegebenen Lohnsatz (L_1 in Schaubild 7) ausdrückt.

Schaubild 7:



[1] Auch bei jeweils global und strukturell ausgeglichenen Arbeitsmärkten besteht eine Sogwirkung der höheren Löhne im Einwanderungsland und ein - allerdings stark reduzierter - Wanderungsdruck im Auswanderungsland.

'Autonome' Zuwanderungen[1] eröffnen die Möglichkeit eines die Nachfrage übersteigenden Arbeitsangebots. Um mit Inländern konkurrenzfähig zu sein, müßten ausl. Arbeitskräfte nach Beseitigung der globalen Divergenz zwischen Nachfrage und Angebot - bei A_2 - durch relativ geringere Ansprüche an die Arbeitsbedingungen i. w. S. versuchen, sich Vorteile zu verschaffen bzw. eventuelle Nachteile auszugleichen.[2]
Eine aggressive Lohnpolitik der Gewerkschaften könnte - wenn jegliche Wanderungshemmnisse fehlen - den Zustrom von ausl. Arbeitskräften verstärken. Freizügigkeit ist eine notwendige Bedingung für das Entstehen eines längerfristigen Angebotsdrucks durch Zuwanderung von ausl. Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt eines Einwanderungslandes. Unter der Annahme einer gegebenen Nachfrage-Kurve ergibt sich ein tendenzieller Druck auf den Lohnsatz.

Welche Rückwirkungen hat unsere Prämissensetzung auf die Frage nach dem dominanten Moment für die internationale Wanderung von Arbeitskräften? Zwar ist bei Freizügigkeit eine Dominanz der Nachfrage insofern gegeben, als sie letzten Endes die Beschäftigung bestimmt[3];

---

[1] Vgl. KLAASSEN, L. H. a.a.O., S. 50; KÜHL, J.: Entwicklung und Struktur der Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 10-20, vgl. S. 15 (in der Folge zitiert als: KÜHL II); BA 1974 a.a.O., S. 33. Wir halten diesen Begriff für nicht besonders zutreffend, weil auch bei Freizügigkeit eine ökonomisch induzierte Wanderung vorliegt.

[2] Hier könnte man anhand des modifizierten Angebots-Nachfrage-Systems mit zwei Beschäftigungskurven (B_1B_1 für Inländer, B_2B_2 für In- und Ausländer) c. p. eine Verminderung von offenen Stellen bei Konstanz von Arbeitslosigkeit graphisch darstellen; ebenso eine weitere denkbare Zunahme der Ausländerbeschäftigung zu Lasten der Inländerbeschäftigung.

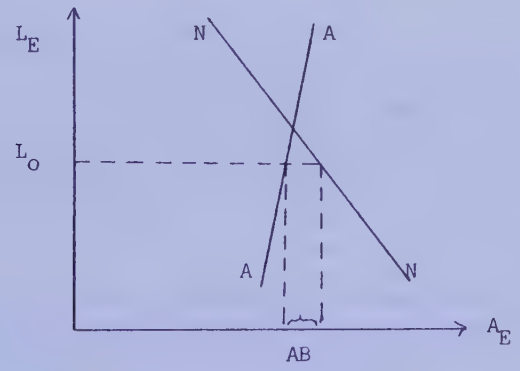
[3] Vgl. auch THOMAS, B.: Le mouvement de retour des ouvriers émigrés. Analyse exploratoire des frais et bénéfices. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens, 18th-21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o. J., S. 2 (vervielf. Manuskript)

doch erwächst dem Angebot bei diesem Datenrahmen ebenfalls vergleichsweise großes Gewicht. Dieses ist z. B. davon abhängig, inwieweit die Anforderungsprofile der Arbeitsplätze an die Qualifikationsprofile der ausl. Arbeitskräfte angepaßt werden (können).

Gesteuerter Arbeitskräfteimport unter der Voraussetzung gleicher Lohn-und Arbeitsbedingungen für ausl. Arbeitskräfte

Wieder ist infolge von Unterbeschäftigung im Auswanderungsland ein Wanderungsdruck gegeben. Der Sog des Arbeitsmarktes im Einwanderungsland ist ebenfalls existent, nur wird seine Wirkung - sowie die des Wanderungsdrucks - durch die Nachfrage (nach Arbeitskräften allgemein und unter Berücksichtigung der verfügbaren inländischen nach ausl. Arbeitskräften im besonderen) limitiert. Die Steuerung des Ausländerzustroms wird sich an einem globalen (oder auch strukturellen) Gleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt orientieren. Ein in der Größenordnung unzureichendes inländisches Arbeitsangebot kann im Prinzip bei unverändertem Lohnsatz im Ausmaß der Differenz zur Nachfrage ergänzt werden, so daß unter Idealbedingungen ein Ausgleich erreicht wird.[1]

Schaubild 8:



[1] Theoretisch ist eine Arbeitsmarkt-Lücke unter bestimmten Prämissen wie einem gegebenen Lohnsatz u. ä. zu bestimmen; die Messung der Knappheit in einer konkreten Situation befindet sich jedoch noch in einer Art Experimentierphase, vgl. ALBEDA, W. a.a.O., S. 97; s. auch S. 21 ff.

Der grundsätzliche Unterschied zu dem vorher beschriebenen Fall bei Freizügigkeit besteht also in der ausdrücklichen Ausgleichsfunktion der Ausländerbeschäftigung. Im Gegensatz zu diesem werden sich bei ausgeglichenem Arbeitsmarkt im Einwanderungsland deshalb keine Wanderungen einstellen. Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, daß jeder zum herrschenden Lohnsatz arbeitswillige Inländer beschäftigt ist bzw. Beschäftigung findet. Dies impliziert allerdings modellhafte Abläufe auf dem Arbeitsmarkt, mit gegebenenfalls einer strikten Regulierung im instrumentalen Sinne auch der Rückwanderung von Ausländern.

Sind 'autonome' Zuwanderungen ausgeschlossen, wird bei direkter Nachfrageinduzierung das Gewicht der Sogwirkung und damit der Nachfrage augenscheinlich. "Under conditions of economic migration control, 'push' factors assume no significance unless there is at the same time a specific 'pull'. The former is not sufficient in itself, whereas the latter is a necessary and sufficient factor."[1] Im Ursprung steht die Entscheidung von Arbeitskräften des Auswanderungslandes, ihre Lebensgrundlage im Einwanderungsland zu verbessern; letztlich bestimmt aber die Arbeitsnachfrage dort, ob oder wann die Möglichkeit dazu gegeben ist.

Ein streng reglementiertes Immigrationssystem trägt dem komplementären Charakter der Ausländerbeschäftigung Rechnung, während ein international freizügiger Arbeitsmarkt vermehrt auch substitutionale Züge tragen kann. Im Prinzip bei allen institutionellen Regelungen ist die Arbeitsnachfrage das dominante Element im Wanderungsprozeß. Die reale Entwicklung liegt i. a. - im Zeitverlauf möglicherweise variant - zwischen den genannten Extremen.

---

[1] BOEHNING, W. R.: The Economic Effects of the Employment of Foreign Workers: with Special Reference to the Labour Markets of Western Europe's Post-Industrial Countries. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris 1973, S. 3 (MS/M/404/415, vervielf. Manuskript; in der Folge zitiert als: BOEHNING II). Der zeitliche Rhythmus der quantitativen Entwicklung der Ausländerbeschäftigung zeigt deren Abhängigkeit von den Arbeitsmarkt-Verhältnissen und den wirtschaftspolitischen Zielen der Einwanderungsländer. Eindrucksvoller Beleg sind die Massen türkischer Arbeitskräfte, die für eine Beschäftigung in der Bundesrepublik registriert waren, mit ihrer manifestierten potentiellen Mobilität.

Knappheit und Arbeitskräfteimport sind beides Phänomene eines Bündels von Ursachen und Erscheinungen außerhalb und innerhalb des Arbeitsmarktes. Bei oberflächlicher und/oder interessengebundener Betrachtungsweise erscheint daher die Ausländerbeschäftigung als zwangsläufige Folge von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt, wenn inländische Arbeitskräfte nicht vorhanden sind bzw. wegen struktureller Inkongruenzen nicht oder nur mit erhöhten Kosten an einen bestimmten Standort oder zu einer bestimmten Tätigkeit gebracht werden können. Von den anderen arbeitsmarktwirksamen Anpassungsbereichen abgesehen, stellt der Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte aber vielfach nicht nur eine letzte Maßnahme bei leergefegtem Arbeitsmarkt dar, sondern erfolgt häufig trotz des Vorhandenseins inländischer Reserven.

Die Zuwanderungspolitik der Einwanderungsländer wird durch die unterschiedliche Entwicklung der verschiedenen Volkswirtschaften ermöglicht. Verschiedene Stufen der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der Gruppe der Auswanderungsländer erzeugen dabei i. a. unterschiedliche 'push'-Effekte.[1] Insgesamt ist zu vermuten, daß - allerdings abhängig vom Datenkranz - der Angebotsdruck im Auswanderungsland häufig stärker ist als der Nachfragesog im Einwanderungsland.[2]

2.4 Internationale Umverteilung der Arbeitsplätze

Wie bereits angedeutet, läßt sich ein globaler Arbeitsmarkt-Ausgleich international nicht nur allein über grenzüberschreitende Variationen des Arbeitsangebotes bewerkstelligen. Auch der Faktor Kapital ist in

---

[1] Vgl. MARZIALE, F.: Survey of the Council of Europe on International Migration: its Size and Character. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens, 18th-21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o. J., S. 3 ff. (vervielf. Manuskript)

[2] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 90. Dies dürfte sich schon allein aus den Unterschieden im ökonomischen Zwang zum Handeln erklären, vgl. WILLEKE, E. a.a.O., S. 327. Der Angebotsüberhang im Auswanderungsland - das krasseste Beispiel ist wiederum die Türkei - spricht für diese These.

der Lage, eine Ausgleichsfunktion zu übernehmen. Daher stellen wir nun auch kurz modellhaft eine (absolute oder relative) Umverteilung der Beschäftigungsmöglichkeiten via grenzüberschreitende Wanderungen des Faktors Sachkapital dar. Angesichts reichlich vorhandener Arbeitskräfte im Auswanderungsland mit i. d. R. relativ niedriger Qualifikation, aber auch verhältnismäßig geringen Ansprüchen erscheint eine Sogwirkung auch für Sachkapital durchaus plausibel. Wanderungsdruck kann insofern angenommen werden, als bei angespanntem Arbeitsmarkt die Kapitalrendite im Einwanderungsland häufig rückläufige Tendenz aufweist.[1] Die potentielle Wanderungsrichtung des Sachkapitals vom Einwanderungs- zum Auswanderungsland hin ist also vorgezeichnet.[2]

Anpassungsvorgänge nach dem Prinzip 'Kapital zur Arbeit' sind wie im umgekehrten Falle noch an weitere Voraussetzungen geknüpft, die den für Arbeitswanderungen genannten ähneln. Die Verfügbarkeit von Arbeitskräften wurde bereits erwähnt; auch hier müssen entsprechende Informationen vorhanden sein. Hervorheben wollen wir die Verlagerungsfähigkeit der Leistungserbringung, die Niederlassungsfreiheit mit einer Garantie der Eigentumsrechte und der Möglichkeit des Gewinntransfers sowie das Vorhandensein einer 'produktiven Sphäre' (z. B. Infrastruktur).
In komparativ-statischen Kategorien ergibt sich als mögliches Resultat zwischenstaatlicher Kapitalströme eine Nachfragezunahme im Auswanderungsland bei deren gleichzeitiger Reduktion im Einwanderungsland; dies impliziert allerdings eine Verlagerung von bereits existierenden Kapazitäten. Realitätsnäher ist u. U. ein 'Arbeitsplatzexport' lediglich

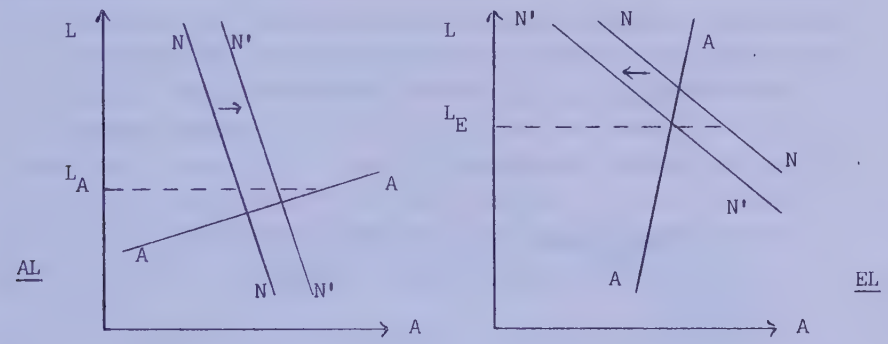
---

[1] Dies könnte vor allem dann Gültigkeit haben, wenn keine Anwerbung von Arbeitskräften möglich ist. Auch das Wechselkurssystem dürfte eine Rolle spielen.

[2] Dieselbe Richtung gilt für Humankapital, also qualifizierte Arbeit, z.B. in Form einer 'package migration', vgl. BOWMAN, M. J., MYERS, R. G.: Schooling, Experience, and Gains and Losses in Human Capital through Migration. In: Journal of the American Statistical Association Vol. 62 (1967), S. 875-898, vgl. S. 885. S. Schaubild 9.

in Form von Neu-Investitionen, so daß c. p. einer Rechtsverschiebung der Arbeitsnachfrage-Kurve im Auswanderungs- eine unveränderte Konstellation im Einwanderungsland gegenübersteht. Damit wird allerdings nur verhindert, daß sich die Arbeitsmarkt-Lücke im Einwanderungsland noch vergrößert; ihre Reduzierung wird auf diese Weise direkt nicht erzielt. Global gesehen, kann dies in Grenzen ohne Rückwirkungen auf das jeweilige Lohnniveau geschehen.

Schaubild 9:



Die hier angedeuteten Vorgänge sind global gleichgewichtsfördernd und implizieren sowohl die Absicht als auch die Fähigkeit, tendenziell zu einem internationalen Ausgleich der Arbeitsmärkte zu gelangen.

II. Hypothetische Interessen und Verhaltensweisen der Wirtschaftssubjekte und Arbeitsmarkt-Parteien im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Modellüberlegungen und aus der Erkenntnis heraus, daß Konflikte zwischen Personen und Gruppen zwangsläufig Bestandteile des sozialen Lebens sind[1], versuchen wir in der Folge, die vermuteten Interessen und Verhaltensweisen - unter Beachtung der Anreize - der sozialen Gruppen in der Frage der Ausländerbeschäftigung aufzudecken. Wegen der Komplexität der ökonomischen Prozesse ist man weitgehend auf hypothetische Aussagen hoher Plausibilität beschränkt, die mit den Fakten konfrontiert werden.
In Kapitel II befassen wir uns zunächst mit den beiden Arbeitsmarkt-Parteien, Unternehmen und Gewerkschaften.

II. 1 Allokationsverhalten der Unternehmen, Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung

1.1 Einführung

Zusammen mit dem Sektor "Staat", der neben seiner Datensetzungsfunktion auch unternehmerische Aktivitäten ausübt, repräsentiert die Gruppe der privaten Unternehmen die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt (in der Folge sprechen wir global von "Unternehmen") und kann wohl als die auslösende und treibende Kraft für Anwerbung und Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften angesehen werden. Daher dürfte den Hintergründen und Motiven der Unternehmenspolitik in dieser Frage erstrangige Bedeutung zukommen.

In der Anfangsphase der verstärkten Ausländerbeschäftigung wie auch in der Folge bis zur Rezession ab 1974 ist die Situation auf dem Arbeitsmarkt per saldo durch ein Ungleichgewicht in Form von offenen Stellen

---

[1] Vgl. GIERSCH, H.: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Wiesbaden 1960, S. 59 (in der Folge zitiert als: GIERSCH I)

gekennzeichnet, dem quantitative und qualitative Divergenzen zugrundeliegen. Vorhandene, nur wegen des Fehlens von Arbeitskräften nicht produktiv nutzbare Kapazitäten[1] lassen bei gegebener Nachfrage auf insgesamt suboptimale Verhältnisse schließen.

Unterstellt man als unternehmerisches Anliegen eine gewinnbringende Deckung einer gegebenen Nachfrage auf den Gütermärkten, so kommt zunächst der Lieferfähigkeit Bedeutung zu.[2] Gleichzeitig erfordert die unternehmerische Zielsetzung (Maximierung des Gewinns oder Fixierung des angestrebten Gewinns in absoluten oder relativen Größen, z. B. einer bestimmten Rendite des eingesetzten Kapitals) die Beseitigung des Ungleichgewichts auf dem Arbeitsmarkt bei einer Minimierung des dazu notwendigen Aufwands.
Verschiedene unternehmerische Handlungsalternativen tangieren die betriebswirtschaftliche Rentabilität voraussichtlich in unterschiedlicher Weise; dieser Aspekt dürfte die unternehmerische Wahl determinieren.

Generell eröffnen sich den Unternehmen (als Gruppe) verschiedene arbeitsmarktwirksame Anpassungsprocedere:

- Erhöhung des Arbeitsangebotes im Inland über
  - eine Aktivierung inländischer Reserven und/oder
  - Ausländerbeschäftigung.
- Verringerung der Arbeitsnachfrage im Inland über
  - eine verstärkte Kapitalintensivierung und/oder
  - Kapitaltransfer ins Ausland.

Eine bedeutende Zahl bereits vorhandener unbesetzter Arbeitsplätze im Inland legt eine prinzipielle Präferenz für das erstgenannte Vorgehen nahe; deshalb richten wir vor allem darauf unser Augenmerk.

---

[1] Mangels aussagefähigerer Indikatoren gemessen an der Anzahl der offenen Stellen.

[2] Allerdings kann auch der Preis Aktionsparameter sein.

Ein wichtiges Kriterium sind die Rahmenbedingungen.

Die unternehmerische Entscheidung ist abhängig von der Fristigkeit der Überlegungen und des Handlungsspielraums; während die erste Gruppe von Anpassungsverfahren eher kurzfristige Züge trägt, ist die zweite Gruppe stärker mit der längeren Frist verknüpft.

In diesem Abschnitt befassen wir uns zunächst mit Kostenaspekten der Anpassung an Arbeitsmarktungleichgewichte bei Ausländerbeschäftigung und gegebenem Kapitalstock im Vergleich zum 'without'-Fall. Dann werden Interdependenzen zwischen Ausländerbeschäftigung und Umfang sowie Art der Kapitalbildung untersucht.
Abschließend werden eine verstärkte Kapitalintensivierung sowie der Kapitaltransfer ins Ausland kurz beleuchtet.

1.2 Kostenaspekte der Anpassung an Arbeitsmarktungleichgewichte bei Ausländerbeschäftigung und gegebenem Kapitalstock

Je nach der Charakterisierung des Arbeitsmarktungleichgewichtes - Angebotsdefizit oder Nachfrageüberschuß - werden Vorschläge für Maßnahmen zu dessen Behebung unterschiedlich ausfallen. Im Rahmen dieses Abschnittes gehen wir von einem Arbeitskräftedefizit aus (ohne damit eine Qualifizierung der faktischen Entwicklung vornehmen zu wollen), da seitens der Unternehmen eine derartige Deutung anzunehmen ist. Über die Frage der "Funktionalität" von Arbeitsmarktungleichgewichten[1] gelangen wir zu dem Komplex der Interessen der Arbeitsmarkt-Partei "Unternehmen" im Hinblick auf die Beseitigung der erwähnten Divergenzen. Wir betrachten dabei speziell die Rolle der Anpassung auf dem Arbeitsmarkt im konjunkturell-strukturellen Verlauf unter verschiedenen Prämissen.

---

[1] Vgl. SCHMID, G. a.a.O., S. 2

Es erscheint plausibel anzunehmen, daß der allgemeine Beschäftigungsstand Einfluß ausübt auf Lage und Verhalten der Arbeitsmarkt-Partner. Während in Zeiten unzureichender Beschäftigung Friktionen insbesondere zu Lasten der Angebotsseite in Form von Unterauslastung des Potentials gehen, im Prinzip die Suchkosten der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt eine positive Funktion der allgemeinen Unterbeschäftigung darstellen (wobei diese Suchkosten teilweise sozialisiert sein können) und die Nachfrageseite i. a. die Auswahl hat, verändert sich das Bild bei Vorliegen günstiger Beschäftigungsmöglichkeiten. "In a period of labour scarcity, more attention must be paid to recruitment sources, policies and means, and jobs must be adapted to the nature of the labour supply."[1] Die Friktionen nehmen nun vermehrt die Form offener Stellen an und/oder implizieren tendenziell den Zwang, die Unternehmenspolitik auf die (potentiell) noch verfügbaren Arbeitskräfte auszurichten.
Bei einem geschlossenen Arbeitsmarkt und globalem Arbeitskräftedefizit implizierte eine Ausdehnung der Beschäftigung in einer generell vollbeschäftigten Wirtschaft c. p. eine Erhöhung der Erwerbsquote. Eine solche Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte erfordert nach allgemeinem Verständnis Anreize in Form von erhöhten Lohnsätzen und/oder verbesserten Arbeitsbedingungen, also Maßnahmen, die eine Kostenerhöhung bedeuten und damit im Prinzip von Unternehmen nicht unbedingt bereitwillig geboten werden.[2] Indem sich die interessierten Unternehmen an der Förderung von Mobilität und Fortbildung von Arbeitskräften verstärkt beteiligen und/oder die Arbeitsbedingungen tendenziell humaner gestalten, ergibt sich eine veränderte Verteilung der Kosten i. w. S. der Anpassung an den strukturellen Wandel zwischen Anbieter und Nachfrager auf dem Arbeitsmarkt.

---

[1] O.V.: Summary of the Sessions. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 23-60, S. 35

[2] Vgl. MARSHALL, A.: The import of labour. Rotterdam 1973, S. 141 f

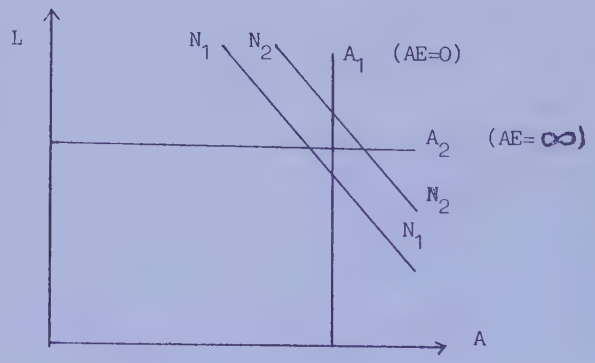
Im Hinblick auf einen offenen Arbeitsmarkt betrachten wir also Kostenaspekte in puncto Lohn und Arbeitsbedingungen; hinzu kommt der Gesichtspunkt einer verbesserten Nutzung des gegebenen Kapitalstocks.

1.2.1 Lohnaspekt

Die traditionelle Theorie geht davon aus, daß sich der Preis des Faktors Arbeit als Funktion von Angebot und Nachfrage bildet. Eine Zunahme der Nachfrage auf einem geschlossenen Arbeitsmarkt wird dabei der Angebotselastizität (AE) des Faktors Arbeit entsprechend auf den Preis durchschlagen. In den beiden Extremfällen treten ein:

- für AE = 0 eine Erhöhung des Preises, nicht der Beschäftigung,
- für AE = ∞ eine Erhöhung der Beschäftigung, nicht des Preises.

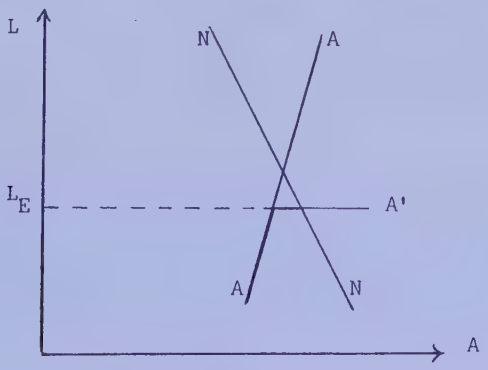
Schaubild 10:



Die reale Welt kennt diese Extreme i. a. nicht; somit werden beide Größen Veränderungen erfahren. Der Preisbildungsprozeß vollzieht sich primär in einem "bargaining"-Verfahren zwischen Tarifpartnern, der Preis orientiert sich also keineswegs automatisch und ausschließlich an der spezifischen Arbeitsmarkt-Konstellation. Außerdem ist die Angebotselastizität in bezug auf den Lohnsatz wegen mannigfacher Imponderabilien nur schwer abzuschätzen; sie ist nicht zuletzt von der Stärke der gebotenen sonstigen Anreize abhängig.

Allgemein kann eine negative Korrelation der Angebotselastizität mit dem Beschäftigungsniveau unterstellt werden; somit ist bei Vollbeschäftigung und geschlossenem Arbeitsmarkt von einer relativ geringen Elastizität des Angebotes an Arbeitskräften auszugehen. Bei einem offenen Arbeitsmarkt und Vollbeschäftigung erlaubt die Anwerbemöglichkeit von Arbeitskräften hingegen auf jeden Fall die Behauptung, daß sich dadurch die Angebotselastizität in bestimmten (qualifikationsspezifischen und/oder räumlichen) Bereichen des Arbeitsmarktes z. T. wesentlich erhöht. Die Interdependenz zwischen "upgrading" von Inländern und Zuwanderung ermöglicht eine Fortpflanzung dieses Effekts in der Qualifikationshierarchie. Daraus läßt sich folgern, daß eine (zusätzliche) Arbeitsnachfrage damit - im Vergleich zu einem fiktiven 'without'-Fall - eher zu einer Beschäftigungsausweitung und weniger zu einer Steigerung des Preises der Arbeit führt.
Solange in einigen Auswanderungsländern ein nur durch die inländische Arbeitsnachfrage für das Inland begrenztes Arbeitspotential existiert, könnte praktisch bei einer entsprechend gezielten Anwerbepolitik für gegebene offene Stellen bestimmter Qualifikationsstufen eine Angebotselastizität von nahezu unendlich angenommen werden, so daß ein Nachfrageüberschuß auf einzelnen Teilarbeitsmärkten lediglich eine Beschäftigungssteigerung nach sich ziehen würde (s. Schaubild 11).

Schaubild 11:



Welche Annahme auch immer zutrifft, aus den vorstehenden Überlegungen kann für den Faktor Arbeit geringer Qualifikation ein relativ preisdämpfender Effekt der Anwerbepolitik und Ausländerbeschäftigung abgelesen werden. Damit sind Anpassungskosten vom Unternehmen abgewälzt worden. Das bedeutet freilich nicht, daß damit ein Ansteigen der Faktorpreise für die spezifisch angesprochenen Kategorien von Arbeitskräften vermieden werden kann. Wegen der hohen Angebotselastizität können sich aber (ursprünglich vorhandene oder potentielle) Engpässe nicht oder kaum in Knappheitsrenten für die angesprochenen Arbeitskategorien auswirken.[1]

Dies harmoniert mit der allgemeinen Strategie der Gruppe der Unternehmen, bremsend auf das Ansteigen des Lohnniveaus zu wirken. Nicht zuletzt auf dieses Verhalten ist aber das Problem einer globalen Arbeitskräfteknappheit letztlich zurückzuführen; die Unternehmen versuchten selten, ihren Arbeitskräftebedarf durch Anhebung der Löhne in einem Maße zu decken, daß sich ihnen ein zusätzliches Angebot - sei es von anderen Unternehmen, sei es aus dem Kreis der Nichterwerbspersonen - anbieten würde.[2]
Im Falle der Abwerbung treten Gegensätze auf zwischen den individuellen Wettbewerbsinteressen und den Interessen der Gruppe "Unternehmen". Was dem einzelnen Unternehmen u. U. kurzfristig von Nutzen sein könnte, gereichte eventuell auf die Dauer der Gruppe zum Nachteil; daher tritt letztere im Prinzip gegen ein solches Verhalten ein.[3] Allerdings ist ein ausgeprägtes Gruppenbewußtsein fraglich. "We do not believe that employers as a whole are so homogeneous and class conscious that each individual among them will refrain from bidding up wages if his excess demand is genuine, although some may do so."[4]

---

[1] Zu dem Komplex "Lohndämpfung" siehe auch Kap. II.2

[2] Vgl. ROTHSCHILD, K. W.: Arbeitskräfteknappheit und ausländische Arbeitskräfte. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 13. Jg. (1962), S. 229-233, vgl. S. 230 (in der Folge zitiert als: ROTHSCHILD I). Dies erscheint sehr apodiktisch; aber bei Rückgriffsmöglichkeit auf ausl. Arbeitskräfte sind offene Stellen häufig Ausdruck eines Angebotes zum bestehenden (Tarif)Lohn und nicht zu einem höheren.

[3] Vgl. o.V.: Summary of the Sessions. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 40

[4] ARCHIBALD, G. C.: The Factor Gap andthe Level of Wages. In: The Economic Record Vol. 30 (1954), S. 187-199, S. 195

Somit hat die Möglichkeit der Ausländeranwerbung bewirkt, daß die Solidarität der Unternehmen innerhalb ihrer Gruppe weniger als sonst auf die Probe gestellt wurde. Unternehmen hätten sich ohne die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften stärker darum bemühen müssen, das Abwandern von Arbeitskräften zu verhindern bzw. sich selbst gegebenenfalls zusätzliche Arbeitskräfte zu besorgen.[1]

Nun ist aber nicht allein der Lohnsatz, vielmehr sind die Arbeitskosten insgesamt für die Unternehmen relevant. Einer möglichen Dämpfung des Lohnanstiegs stehen bei Ausländerbeschäftigung spezifische Zusatzkosten gegenüber.[2] Diese sind jedoch generell, da sie auf die ausl. Arbeitskräfte beschränkt bleiben, für die Unternehmen insofern günstiger als eine Lohnerhöhung (ohne ausl. Arbeitskräfte), als sie nicht auf das Lohngefüge insgesamt ausstrahlen.

---

[1] Vgl. MERX, V. a.a.O., S. 76. Hier ist auf das Phänomen der Lohndrift zu verweisen.

[2] Die Institutionalisierung der Anwerbung, über lange Zeit hinweg von der BA zu relativ geringen Kosten durchgeführt, hielt die Rekrutierungskosten für das einzelne Unternehmen niedrig. Daraus erwuchsen insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen Vorteile.
Als ausländerspezifische Zusatzkosten fallen die Kosten für die Bereitstellung von Unterkünften, Dolmetschern, fremdsprachigen Informationen u.ä. an. Weitere mögliche Negativanreize resultieren aus erhöhten Anpassungs- und Anlernkosten bei der Beschäftigung von Ausländern; diese variieren der Herkunft und Qualifikationsanforderung entsprechend. Einen Anhaltspunkt liefert THOMAS, B. a.a.O., S. 11, am Beispiel der Automobilindustrie, wo man davon ausgeht, daß die Anlernzeit doppelt so lang ist wie bei einem Inländer. Inwieweit dies allgemein als typisch anzusehen ist, vermögen wir nicht zu beurteilen. Vor allem bei ausgeprägter freiwilliger oder erzwungener Fluktuation von ausl. Arbeitskräften - vgl. z.B. WEBER, R.: Arbeitsmarkt. Das Ausländerproblem. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 9, S. 313-314, vgl. S. 314 (in der Folge zitiert als: WEBER II) - würde den Anlernkosten vermehrte Bedeutung zuzuschreiben sein. Nach den Erkenntnissen der BA war diese auch bei günstigen Arbeitsmarkt-Bedingungen jedoch nicht besonders akzentuiert, vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Repräsentativuntersuchung '72. Nürnberg 1973, S. 61 ff. (in der Folge zitiert als: BA III). Ausfallkosten entstehen überdies noch z.B. aufgrund einer erhöhten Unfallgefahr bei ausl. Arbeitskräften, die auf mangelnde Verständigung und fehlende Gewöhnung an den industriellen Produktionsprozeß zurückzuführen ist.

Die "revealed preference" deutet im Zusammenhang mit der Güternachfrage, Lieferfähigkeit und den Kosteneffekten an, daß summa summarum die genannten sowie die noch zu erwähnenden positiven Anreize der Ausländerbeschäftigung häufig überwogen, da i. a. davon auszugehen ist, daß ein Unternehmen Ausländer nur dann beschäftigen wird, wenn es sich davon zumindest die Deckung der entstehenden Kosten verspricht und sich keine "günstigere" Alternative bietet.

1.2.2 Aspekt der Arbeitsbedingungen

Im Hinblick auf die Anpassung an Ungleichgewichte im Strukturwandel sind auch qualitative Aspekte relevant. Auf der Suche nach neuen Aktionsparametern neben der Nominallohnpolitik betonen die Gewerkschaften zunehmend - allerdings mit "konjunkturellen Schwankungen" - die Bedeutung der "Humanisierung der Arbeit". Nicht nur seitens der Arbeitnehmerverbände vermutet man eine Divergenz zwischen den Bedingungen der Produktion, bezogen auf Arbeitsablauf und Arbeitsumwelt, und der Entwicklung des privaten Wohlstandes. "Die besondere Fähigkeit der Marktwirtschaft, die Produktion an den Bedürfnissen zu orientieren, muß sich wohl in zunehmendem Maße auch an den auf die Arbeitsbedingungen gerichteten Bedürfnissen der Menschen bewähren."[1] Das Postulat der Verbesserung der Arbeitsbedingungen vor allem auf den sog. "inferioren" Arbeitsplätzen[2] basiert auf einem Anspruch des Individuums auf einen

---

[1] Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1975. Bonn 1975, S. 122 (Bundestagsdrucksache; in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1975)

[2] Vgl. z.B. MERX, V. a.a.O., S. 53; HÖPFNER, K. a.a.O., S. 50. Ist ein inferiores Gut dadurch gekennzeichnet, daß es bei steigendem Einkommen in geringerem Umfang nachgefragt wird, so kann man analog dazu von inferioren Arbeitsplätzen dann ausgehen, wenn bei steigendem Beschäftigungsgrad und/oder Einkommensniveau bestimmte Arbeitsplätze weniger nachgefragt werden.

menschenwürdigen Arbeitsplatz; dabei ist aber die betriebs- und volkswirtschaftliche Erfordernis möglichst kostenoptimaler Produktionsmethoden zu beachten.[1]

Besteht möglicherweise ein Konflikt zwischen beiden Gesichtspunkten, so ist dieser jedoch keineswegs zwangsläufig. Eine Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen kann sowohl unter dem Aspekt einzelwirtschaftlicher Rentabilität als auch im Hinblick auf eine "sozialökonomische Effizienz" der Inputverwendung positive Rückwirkungen zeitigen.[2]

Der Beseitigung unterwertiger Beschäftigung diente eine Arbeitsmarktpolitik, die auf eine ständige Erhöhung der beruflichen Zufriedenheit der Arbeitskräfte insgesamt und vor allem der am meisten unterprivilegierten Arbeitskräfte abzielte, um eine "Minimierung des Arbeitsleids" zu erzielen.[3] Operiert PAGENSTECHER[4] dabei mit dem Begriff der "Arbeitszufriedenheit" als einer saldierten Nutzengröße, die von dem gesamten Bündel der Arbeitsbedingungen i. w. S. determiniert ist, ziehen wir es vor, aus Gründen der Transparenz die verfügbaren Arbeitsplätze nach den

---

[1] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 113 f. Hier stellt sich ein prinzipielles Problem. Während sich die genannte Restriktion einzelwirtschaftlich relativ einfach quantifizieren läßt, sind die Arbeitsbedingungen häufig nur qualitativ zu erfassen; obwohl die Forderung nach vollwertiger Beschäftigung in § 2 AFG kodifiziert ist, besteht kaum die Möglichkeit, Kriterien unterwertiger Beschäftigung operational zu fassen, vgl. BA 1974 a.a.O., S. 18 f. Dadurch ergibt sich a priori eine Tendenz zum Übergewicht des ökonomischen Aspekts; allerdings darf auch nicht übersehen werden, daß letztlich das Produzierte absetzbar sein muß.

[2] Vgl. KLEINHENZ, G. a.a.O., S. 51. Experimente einzelner Unternehmen - bekanntestes Beispiel ist vielleicht Volvo -, die Monotonie am Arbeitsplatz zu beseitigen oder zumindest abzubauen, können dies belegen. Jedoch können noch keine wirklich fundierten Aussagen getroffen werden, vgl. WEIL, R.: Alternative Formen der Arbeitsorganisation. In: Sozialer Fortschritt 25. Jg. (1976) Heft 9, S. 196-202, vgl. S. 201 f

[3] Vgl. PAGENSTECHER, U.: Die sozialpolitische Bedeutung 'allokativer' Arbeitsmarktpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD. H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 61-95, vgl. S. 72

[4] Vgl. PAGENSTECHER, U. a.a.O., S. 68

für die Arbeitnehmer relevanten Charakteristika "Einkommen/Arbeitsleid" zu klassifizieren.[1] Bei dem Ansatz gehen wir - in Analogie zu RÜSTOWS Erlös-Kosten-Diagramm[2] - von der Fiktion aus, die Beschäftigungen ihrer Einkommens-Arbeitsleid-Relation entsprechend z. B. von links nach rechts ansteigend anordnen zu können (vgl. Schaubild 12), sowie von der Vermutung, daß die Arbeitskräfte eine höchstmögliche Einkommens-Arbeitsleid-Relation für erstrebenswert halten.[3]
Die Arbeitsnachfrage wird sich diesem letztgenannten Trend anpassen, jedoch in Abhängigkeit von der Intensität der "Veranlassung" zu diesem Handeln. Generell ist, da eine Anpassung i. a. mit Kosten verbunden ist, eine "Anpassungsträgheit" anzunehmen. Um diese zu überwinden, bedarf es einer entsprechenden Datenkonstellation im Umfeld der Unternehmen, wie z. B. eines Nachfragedrucks auf den Gütermärkten und/oder gewerkschaftlichen Drucks[4] auf dem Arbeitsmarkt.

---

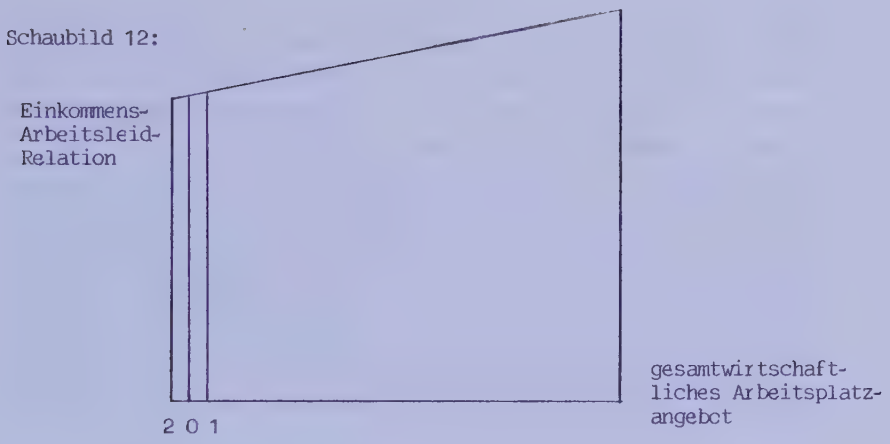
[1] Dabei ist der Einkommensbegriff weit zu fassen, so daß dieser auch immaterielle Bestandteile wie Arbeitsplatzbedingungen, -sicherheit, sozialen Status u.a. umfaßt. Das Arbeitsleid als Bündel der mit der Beschäftigung verbundenen "Nachteile" könnte man gleichsam als Kosten für den Arbeitnehmer verstehen. Die häufig mangelnde Quantifizierbarkeit der Größen bringt es mit sich, daß es sich um einen nicht an der Realität testbaren Denkansatz handelt.

[2] Vgl. RÜSTOW, H.-J.: Investitionsquote, Wachstum und Gleichgewicht. Gutachten erstellt im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 142. Berlin 1970, S. 17 (in der Folge zitiert als: RÜSTOW II)

[3] Dabei ist allerdings die Transparenz problematisch.

[4] Vgl. PAGENSTECHER, U. a.a.O., S. 94

Schaubild 12:



Bei geschlossenem Arbeitsmarkt und einer das Angebot bei gegebenem Lohnsatz übersteigenden Nachfrage besteht eine verstärkte Tendenz der Arbeitskräfte, eine günstigere Einkommens-Arbeitsleid-Relation anzustreben, weil dann die Möglichkeiten dazu am ehesten gegeben sind (Rechtsbewegung im Schaubild 12 von 0 nach 1, z. B. bei rückläufigem Arbeitsangebot und konstanter Anzahl von Arbeitsplätzen). Indem Arbeitskräfte auf entsprechend vorteilhaftere Arbeitsplätze überwechseln, wird c. p. eine Minderung der Unterschiede in der Einkommens-Arbeitsleid-Relation erreicht.

Häufig kann der technische Wandel zur Verminderung, aber auch zur Verbreitung monotoner Arbeitsformen führen.[1] Ist aber für eine hochindustrialisierte Volkswirtschaft eine beliebige Substitution von Arbeitsplätzen mit hohem durch solche mit relativ geringem Arbeitsleid

---

[1] Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Bonn 1974, S. 43 (in der Folge zitiert als: BMAS I). ALBEDA, vgl. ALBEDA, W. a.a.O., S. 84, vertritt den Standpunkt, der industrielle Arbeitsbereich könne mehr als nur einer Qualifikationsverteilung angepaßt werden; KÜHL, vgl. KÜHL, J. II a.a.O., S. 12, vermutet, daß in der Industrie rund die Hälfte der Arbeitsplätze von In- oder Ausländern eingenommen werden könnte.

unrealistisch[1], können nicht sämtliche "unangenehmen" Arbeitsplätze beseitigt werden[2], so müssen Kompensationen über die eine oder andere Komponente der Größe "Einkommen" zu einer Arbeitsstrukturierung führen, die eine ausreichende Anzahl von Arbeitskräften attrahiert.
Bei offenem Arbeitsmarkt, d. h. Ausländeranwerbung, sind Veränderungen partiell nicht mehr erforderlich; die als ungünstig klassifizierten Arbeitsplätze können ohne größeren Aufwand - d. h. ohne Minderung der Arbeitsleid- und ohne Verbesserung der Einkommens-Komponente - besetzt werden (im Schaubild 12 bedeutet die Bewegung von 1 nach 0 den Ersatz abgewanderter Inländer, von 0 nach 2 die Anwerbung von insgesamt zusätzlichen Arbeitskräften auf noch weniger günstige Arbeitsplätze).

In der Retrospektive findet sich durchaus die Auffassung, der Wandel der Arbeitsstrukturen habe im großen und ganzen keine höheren Qualifikationsanforderungen mit sich gebracht, sondern sich vielmehr geringen Qualifikationen angepaßt. Die Ausländerbeschäftigung sei nicht nur Ausfluß von quantitativen Engpässen, sondern auch Folge der nachgefragten Qualifikationsprofile.[3] "The dissatisfaction of indigenous workers with unpleasant jobs till recently had been accepted as a

---

[1] Vgl. LAMBERTS, W.: Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen 26. Jg. (1975) Heft 3, S. 149-170, vgl. S. 160 (in der Folge zitiert als: LAMBERTS II).

[2] Zunahme der Montagetätigkeiten, vgl. WEIL, R. a.a.O., S. 196 f

[3] Vgl. z.B. KOHL, H.: Mehr Arbeitsplatzsicherheit durch mehr Bildung? In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 72-81, vgl. S. 78 f (in der Folge zitiert als: KOHL II). Zu dem allgemeinen Trend der Entwicklung der Arbeitsstrukturen vergleiche auch MATTHÖFER, H.: Muß Fortschritt unmenschlich sein? In: Der Vorwärts Nr. 11 (1978), S. 16 f, vgl. S. 17

fact and the solution appeared to lie in foreign immigration, ..."[1]

1.2.3 Verbesserte Nutzung des gegebenen Kapitalstocks

Generell bedeutet eine Erhöhung des Arbeitsangebots bei Existenz unbesetzter Kapazitäten und entsprechender Güternachfrage c. p. eine Verbesserung der Kapitalnutzung und -rentabilität, sofern Angebots- und Nachfrageprofile übereinstimmen. Hervorzuheben ist der kurzfristige Charakter einer solchen Entwicklung.
Spezifisch auf die Ausländerbeschäftigung gemünzt und in Anbetracht der zu Beginn der verstärkten Ausländeranwerbung per Saldo erheblichen Anzahl offener Stellen überrascht es also nicht festzustellen, daß die Ausländerbeschäftigung in ihrer Anfangsphase in Teilbereichen zu einer höheren Kapazitätsnutzung geführt hat.[2] Scheidet ein bedeutsamer Teil der Anlagen nicht technisch, sondern ökonomisch bedingt aus dem Produktionsprozeß aus, weil die Arbeitsplätze nicht kostendeckend besetzt werden können[3], dann wird das Gewicht u. a. der Arbeitsmarkt-Situation erkennbar. Dabei kann dies darauf zurückzuführen sein, daß überhaupt keine Arbeitskräfte vorhanden sind, solche zu teuer oder aber die gebotenen Anreize zu gering sind. Bei angespanntem geschlossenem

---

[1] TAPINOS, G.: Economic Fluctuations and Labour Migration. In: Labour and Society Vol. 1 (1976) No. 1, S. 95-103, S. 97. Insofern wäre eine generelle Inländerpräferenz der Unternehmen fraglich; eine solche wird z.B. von LAMBERTS unterstellt, vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 156. Es lassen sich dabei schwerlich fundierte Aussagen darüber treffen, inwieweit die Möglichkeit des Rückgriffs auf ausl. Arbeitskräfte z.B. die Arbeitsbedingungen allgemein hinsichtlich Arbeitstempo, Akkordsätze u.ä. negativ beeinflußt hat, vgl. SCHILLER, G. II a.a.O., S. 105. Andere hingegen glauben den Ursprung von Erhöhungen der Bandgeschwindigkeiten in den Bereichen lokalisieren zu können, die sich durch eine überdurchschnittliche Ausländerquote auszeichnen, vgl. GEISELBERGER, S. a.a.O., S. 29

[2] Vgl. z.B. auch BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 57

[3] Vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 36. Dies gilt vor allem bei dem relativ geringen Alter des Sachanlagevermögens, vgl. o.V.: Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 25. Jg. (1973) Heft 10, S. 28-34, vgl. S. 31

Arbeitsmarkt kann insbesondere ein hohes Netto-Investitionsvolumen eine Stillegung an sich noch rentabler Arbeitsplätze nach sich ziehen, für die keine Arbeitskräfte (mehr) gewonnen werden können, weil sie in einer fiktiven Skala der Einkommens-Arbeitsleid-Relation am unteren Ende stehen. In diesem Sinne extramarginale Arbeitsplätze können bei möglicher Zuwanderung von Arbeitskräften wieder gewinnbringend intramarginalisiert werden.

Allgemein erlaubt ein elastisches Arbeitsangebot aus dem Ausland mit relativ kurzer Anwerbezeit eine vermehrte Ausrichtung des Personalbestandes an Spitzenbelastungen; dies ist um so gewichtiger, als auch die Reversibilität solcher Einstellungen potentiell auf geringere Schwierigkeiten stößt als bei Inländern (normale Rotation der Ausländer, geringerer Widerstand bei Entlassungen). Auch ist auf eine Interessenidentität von Unternehmern und ausl. Arbeitskräften zu verweisen, gegebenenfalls kurzfristig durch erhöhten Arbeitseinsatz Engpässe in der Lieferfähigkeit zu überwinden.[1]

Eine bessere Kapitalnutzung beschränkt sich jedoch in ihrer Wirkung nicht nur auf die Bereiche, in denen ausl. Arbeitskräfte vorhandene Lücken schließen; in Form von spill-over-Effekten können sich Produktivitätsgewinne in vertikaler Linie fortpflanzen mit der möglichen Konsequenz, daß Produktionen aufrechterhalten werden ohne Änderung des Kapitalstocks. Dies bedeutet insgesamt aber die Erhaltung von in bestimmten Produktionsanlagen gebundenem Kapital, das andernfalls teilweise oder - bei Aufgabe der Produktion - vollständig entwertet worden wäre.

Eine intensivere Nutzung des gebundenen Kapitals im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung resultiert auch aus einer vermehrten Durchführung der Produktion in Schichtarbeit. Die im Zeitverlauf zunehmende Verkürzung der durchschnittlichen Arbeitszeit impliziert eine abnehmende

---

[1] Dies erklärt sich aus der Zielsetzung der ausl. Arbeitskräfte, in einer bestimmten (möglichst kurzen) Periode möglichst viel (eine bestimmte Summe) zu verdienen häufig unter Vernachlässigung der Arbeitsbedingungen.

Nutzung des gebundenen Kapitals pro Zeiteinheit (Tag, Woche, Jahr), was sich statistisch als Erhöhung der Kapitalintensität niederschlägt. Daraus erwächst ein zunehmender Anreiz zur Einführung oder Erweiterung von Schichtarbeit. Eine Zunahme der Schichtarbeit bedeutet eine Erhöhung der Beschäftigung bei konstantem Kapitalstock, was bei genereller Vollbeschäftigung naturgemäß Schwierigkeiten bereitet. Wegen der bei günstiger Arbeitsmarkt-Lage nicht sehr ausgeprägten Bereitschaft von Inländern, anomale Arbeitszeiten auf sich zu nehmen, haben vor allem die ausl. Arbeitskräfte dazu beigetragen, solche Produktionsreserven auszuschöpfen.[1]

Als Folge der Ausländerbeschäftigung kann also vielfach eine Verbesserung der Kapitalproduktivität registriert werden, sei es aufgrund der Möglichkeit, investiertes Kapital überhaupt weiter produktiv zu nutzen, sei es infolge einer intensiveren Nutzung vorhandener Kapazitäten.

Fassen wir Abschnitt 1.2 zusammen.

Ein offener Arbeitsmarkt eröffnet den Unternehmen Möglichkeiten, bei partiellen Ungleichgewichten und globaler Voll- bzw. Überbeschäftigung zumindest teilweise kostensteigernde Anpassungsmaßnahmen zu unterlassen und dennoch die Beschäftigung zu erhöhen. Gilt die Hypothese, daß i. d. R. bei dieser Konstellation die Anpassung auf dem Arbeitsmarkt vor allem der Arbeitsnachfrage zufällt, so erlaubt ein elastisches ausländisches Arbeitsangebot eine zumindest partielle Rückwälzung der Anpassungsnot-

---

[1] Zunahme der Nachtschichtarbeit von 1965 bis 1972: von 1,612 Mio auf 1,906 Mio Personen. 1975 haben 5,8 Mio Arbeitskräfte in Schicht gearbeitet, vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialpolitische Informationen 1977. Bonn 1977, S. 39. SLOANE spricht von fast 3 Mio Nachtschichtarbeitern in der Bundesrepublik und einer Erhöhung des Anteils der Schichtarbeiter an den Erwerbstätigen zwischen 1960 und 1976 von 12 % auf 27,1 %, vgl. SLOANE, P. J.: Economic aspects of shift and night work in industrialised market economies. In: International Labour Review Vo. 117 (1978) Heft 2, S. 129-142, vgl. S. 130 f. Die Zusammenhänge zwischen konjunktureller Lage und Akzeptanz der Schichtarbeit zeigt die genannte Studie des Internationalen Arbeitsamts auf: bei schlechter Wirtschaftslage nehmen Akzeptanz und Umfang der Schichtarbeit zu, vgl. auch o.V.: IAO: Abschaffung der Schichtarbeit wegen Krise unmöglich - Schwerpunkte bei Stahl, Papier und Textil. In: Vereinigte Wirtschaftsdienste Chemie Nr. 67 (1978), S. 8. Vergleichbar ist der Effekt der Ausländerbeschäftigung.

wendigkeit und -kosten auf die Gruppe der Arbeitnehmer.[1] Damit befindet sich eine Volkswirtschaft, was die Expansionsmöglichkeiten angeht, in einer zumindest in Teilbereichen mit Unterbeschäftigung vergleichbaren Situation, d. h. es vollzieht sich auf einem zumindest vollbeschäftigten Arbeitsmarkt ein partieller Wandel vom "Verkäufermarkt" zum "Käufermarkt". Ausgehend von einer grundsätzlichen Substituierbarkeit von Arbeitsplatzflexibilität und Arbeitskräftemobilität, ist daraus eine tendenzielle Verschiebung in Richtung auf die Erfordernis verstärkter Mobilität (Außen- und Binnenmobilität, funktionale Mobilität) abzuleiten.

Die implizierte Kostenersparnis beeinflußte ebenso wie die aus einer verbesserten Kapitalnutzung die unternehmerische Kapitalrentabilität positiv. Plausiblerweise erwuchs daraus für die Unternehmen ein Anreiz, sich für die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften generell einzusetzen.

1.3 Ausländerbeschäftigung und Kapitalbildung

Weshalb tätigen Unternehmen Investitionen? Unternehmen investieren nicht, um Arbeitskräfte einstellen zu können, sondern beschäftigen Arbeitskräfte, weil sie Investitionen vorgenommen haben aufgrund faktischer oder erwarteter Güternachfrage. Welche Größe besitzt dabei Datencharakter?
Der in der Folge angesprochene Sachverhalt umfaßt quantitative und qualitative Gesichtspunkte mit unterschiedlicher Fristigkeit. Vor allem bei der Zeitdimension ist eine scharfe Trennung nicht möglich; es lassen sich lediglich generelle Differenzierungen treffen. Mit der Ausländerbeschäftigung wird in der Regel die kurze Frist assoziiert.

---

[1] Inwieweit dies lediglich ausländische oder auch inländische Arbeitskräfte trifft, soll im Moment nicht interessieren.

1.3.1 Ausländerbeschäftigung und Investitionsvolumen

Eine für die Unternehmen temporär günstige Entwicklung der Nutzung des gegebenen Kapitalstocks läßt - bei weiterhin positivem Nachfrageverlauf - einen expansiven Einfluß auf die Investitionstätigkeit in quantitativer Hinsicht erwarten. Speziell auf die Ausländerbeschäftigung bezogen, dürfte nach den bisherigen Ausführungen diese Tendenz c. p. konsolidiert oder gar verstärkt werden.
Investitionen werden getätigt, wenn bei gegebenen oder erwarteten Kosten lohnende Produktionsmöglichkeiten abgeleitet werden; dabei kommt es weniger auf die aktuellen als auf die erwarteten Gewinne an. Wichtigste Determinanten privater Investitionstätigkeit sind allgemein: (Steigende) spezifische Güternachfrage, positive (Entwicklung der) Erträge durch Güterpreissteigerung absolut oder relativ zu den Inputpreisen, Finanzierungskosten.[1]
Bei hoher Nachfrage auf den Gütermärkten - nicht zuletzt infolge einer lange Zeit unterbewerteten Währung, die die Rentabilität der inländischen Produktion erhöhte - impliziert eine Nichtanpassung der Faktorpreise an die internen Knappheitsverhältnisse infolge externer Verbesserung der Angebotselastizität der Arbeit eine relative Erhöhung der Grenzeffizienz des Kapitals. Die relative Kostendämpfung (vgl. Abschnitt 1.2) sowie die Verfügbarkeit von Arbeitskräften aufgrund des offenen Arbeitsmarktes gingen einher mit einer vergleichsweise höheren Investitionsneigung und der Konsequenz zunehmender Arbeitsnachfrage.[2] Bei fixiertem Wechselkurs wurden Banken und Unternehmen mit Devisen zeitweise überschwemmt, die nach dem Umtausch in Inlandswährung Investitionen finanzieren halfen, ohne daß Wechselkredite - abhängig vom Diskontsatz - erforderlich waren. Die 'Investitionsmenge' ist auch

---

[1] Vgl. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1976, S. 178 f (in der Folge zitiert als: Kommission ...)

[2] Vgl. GNEHM, A. H.: Ausländische Arbeitskräfte - Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft. Stuttgart-Bern 1966, S. 7

durch Kapitalzufluß aus dem Ausland gespeist worden, der durch die genannten Datenkonstellationen sowie die Produktivitätsentwicklung induziert wurde. Der Kapitalzustrom war größer sowie der Kapitalexport geringer als bei gleichgewichtigem Wechselkurs; so wurden Arbeitsplätze geschaffen, die teilweise nur durch Anwerbung von ausl. Arbeitskräften besetzt werden konnten.[1]
Somit liegt a priori die Vermutung nahe, daß bei dem elastischen ausländischen Arbeitsangebot eine Anpassung des Arbeitsangebotes an das Investitionsvolumen und nicht umgekehrt erfolgte. Die Ausländerbeschäftigung war dabei freilich nur ein günstiger Faktor (mit eher flankierendem Charakter) unter mehreren, die inländische Investitionen und Produktion begünstigten. Nationale Kostenvorteile konnten bei temporär fixierten Wechselkursen in höhere Erträge umgesetzt werden.[2]

Eine zentrale Rolle für den Umfang der Investitionstätigkeit generell und spezifisch im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung spielt das Rechnen mit privaten Kosten. Die Nichtbelastung der Unternehmen mit den sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung[3] bringt eine Tendenz zur Über-Investition mit sich, wenn negative externe Effekte vorliegen, bei denen der Entscheidungsträger nicht voll mit den aus seiner Entscheidung resultierenden Kosten belastet wird. Der Begriff der "Über-Investition" ist dabei nicht wertmäßig zu verstehen, sondern im Zusammenhang mit der Anzahl der aus der Investition hervorgehenden Arbeitsplätze.[4] Damit liegt also eher eine "Übernachfrage" nach Arbeitskräften vor im Vergleich zu einem Zustand, der durch eine Internalisierung der betreffenden Kosten gekennzeichnet ist.

---

[1] Vgl. GIERSCH, H.: Konjunktur- und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft - Allgemeine Wirtschaftspolitik, Band 2. Wiesbaden 1977, S. 253 (in der Folge zitiert als: GIERSCH VI)

[2] S. Kapitel III.2

[3] Deren Identifizierung, Quantifizierung und Zurechnung freilich unüberbrückbare Schwierigkeiten bereiten, da u.a. viele Komponenten erst längerfristig zum Tragen kommen.

[4] Wegen einer fehlenden Norm erscheint eine wertmäßige Qualifizierung der Investitionen nicht durchführbar.

Die Existenz solcher externer Effekte verdeutlicht eine Leistungsgrenze des "Marktes"[1]; deren mangelnde Kenntnis und Berücksichtigung führen zu einem Steuerungsdefizit. Greifen wir beispielsweise den Raumordnungsaspekt heraus. Ist es für Unternehmen einfacher und billiger[2], in Ballungszentren zusätzliche ausl. Arbeitskräfte einzusetzen anstatt die Produktion zu dezentralisieren, werden tendenziell die Anzahl der Arbeitsplätze insgesamt und die Zahl der ausl. Arbeitskräfte zunehmen.[3]

Erwähnenswert erscheint die (potentielle) Gegenläufigkeit mikro- und makroökonomischer Interessen bei zunehmender Ausländerbeschäftigung. Während sich mikroökonomisch "economies of scale" bei der Beschäftigung zusätzlicher ausl. Arbeitskräfte vor allem ein und derselben Nationalität ergeben können (Fixkosten spezifischer Ausländereinrichtungen verteilen sich auf mehr Arbeitskräfte=private Kosten), bedeuten diese makroökonomisch möglicherweise "diseconomies of scale". Ohne deren Kompensation erwächst aus dem einzelwirtschaftlichen Vorteil bei entsprechender Güternachfrage ein Anreiz zur weiteren Anwerbung von Ausländern.

Die faktische Entwicklung der Investitionstätigkeit in der Bundesrepublik und des inländischen Arbeitspotentials im Zeitverlauf erweckt den Eindruck, daß tatsächlich nicht das Arbeitspotential Datencharakter besaß, an das sich qua Investition die Kapitalaus-

---

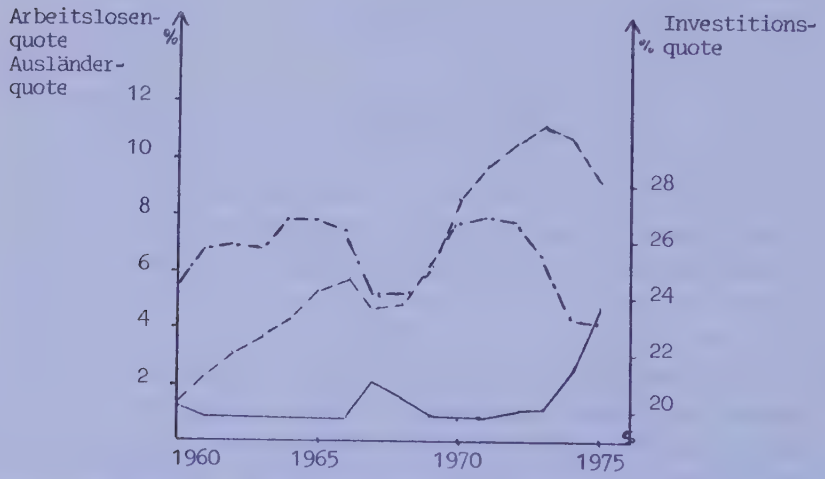
[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 122

[2] Weil sie an den Ballungskosten, an deren Verursachung sie beteiligt sind, nicht teilhaben, die sog. "Fühlungsvorteile" aber genießen. Das Rechnen mit privaten Kosten bzw. das Negieren der sozialen Kosten ist also nichts allein Ausländerspezifisches. Vielmehr ist es allgemein charakteristisch für Investitionen.

[3] Vgl. etwa MERX, V. a.a.O., S. 238. Die Zuzugssperre für einige "überlastete Ausländerzentren", die vom Frühjahr 1975 bis Frühjahr 1977 Gültigkeit besaß, kann als Ersatz einer Belastung der Verursacher mit den ihrem Handeln entspringenden Kosten gedeutet werden.

stattung anpaßte, sondern die Investitionen sich weitgehend allein nach mikroökonomischen Überlegungen ohne gesamtwirtschaftliche Globalsteuerung vollzogen und die Anzahl der Arbeitskräfte extern an die ökonomischen Fakten angepaßt wurde.[1]

Schaubild 13:



Quellen: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 243 und 245, Tabelle 18*; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1976. Bonn o. J., S. 11

---

[1] Vgl. allgemein OCDE: Recherche sur les conséquences économiques de l'emploi des travailleurs étrangers. Note Introductive du Secrétariat. OCDE Direction de la Main-d'Oeuvre et des AffairesSociales. Paris 1975, S. 33 (MS/M/404/442; vervielf. Manuskript; in der Folge zitiert als: OCDE Note Introductive ...). Dies folgt auch aus der Modalität der Anwerbung.

Eine, international gesehen, recht hohe Investitionstätigkeit vor allem während der 60er Jahre führte zu einer beträchtlichen Erweiterung der Kapitalausstattung.[1] Die durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten des Kapitaleinsatzes - mit dem Bruttoanlagevermögen als Meßgröße - beliefen sich auf[2]:

1950 - 1960 : + 5,1 %

1960 - 1970 : + 6,0 %

1970 - 1975 : + 5,1 %

Damit nahmen die Investitionen in den Phasen größter Arbeitskräfteknappheit am kräftigsten zu; dies ist aus der Entwicklung der Investitions-, Arbeitslosen- und Ausländerquote ersichtlich (s. Schaubild 13). Bei Höhepunkten Mitte der 60er und Anfang der 70er Jahre gilt vor allem, daß Ende der 60er Jahre die Erträge aus Investitionen von einem Nachfrageboom begünstigt waren. Zwischen 1968 und 1971 wurden z. B. bei ca. 2200 Unternehmensneuerrichtungen rund 120 000 Arbeitsplätze neu geschaffen.[3] 1970 war die Nachfrage so stark, daß trotz Zunahme der Überstunden und der Mobilisierung von zusätzlichen Reserven die Zahl der offenen Stellen anstieg und eine noch nie erlebte Explosion der Ausländerbeschäftigung zu verzeichnen war.[4] Ende der 60er Jahre und zu Beginn der 70er Jahre - ständig steigende Inflationsraten schufen bei günstigen Erträgen die Erwartung dauernder Preissteigerungsspielräume. Die Zinsen blieben hinter der Entwicklung der Inflationsrate zurück, so daß die Realzinsentwicklung die lohnkosteninduzierte Ertragsminderung teilweise kompensieren konnte[5] - wurden dabei viele Investitionen

---

[1] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 83

[2] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 91

[3] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1977. Bonn 1977, S. 137 Tabelle 13 (in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1977)

[4] Vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 54 f; s. Schaubild 13

[5] Vgl. Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 143

vorgenommen, die sich nach dem tiefgreifenden Wandel des Datenkranzes in der ersten Hälfte der 70er Jahre als nicht wettbewerbsgemäß entpuppten.[1]

Wird die Schwäche der privaten Investitionstätigkeit in der letztgenannten Periode vor allem mit der Verschlechterung der Rahmenbedingungen begründet (genannt werden die Einkommens-, die Außenwirtschafts- sowie die Stabilisierungspolitik)[2], so läßt sich umgekehrt für die 60er Jahre feststellen, daß vor allem die Unterbewertung der Währung und die Ausländerbeschäftigung im Inland Investitionen begünstigten.

Wegen der trendmäßig zunehmenden Kapitalintensität sowie unzureichender Informationen über den Kapitalabgang lassen sich aus der Entwicklung des Kapitalstocks keine genauen Schlüsse auf die Zahl der (hinzukommenden) Arbeitsplätze ziehen. Aus der jährlichen Veränderung von Kapitalstock und Kapitalintensität[3] ist jedenfalls erkennbar, daß in den 60er Jahren die Anzahl der Arbeitsplätze i. d. R. zunahm. Eine hypothetische Bestimmung der Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte stimmt damit überein.[4] Diese Feststellung ist aber nur dann richtig zu würdigen, wenn man die leicht rückläufige Zahl der inländischen Erwerbspersonen berücksichtigt. Eine Nichtbeachtung der Restriktion des inländischen Potentials implizierte c. p. eine Anwerbung von Arbeitskräften. Ohne die ceteris-paribus-Klausel freilich erwachsen alternative Anpassungsprocedere. Die Erwartung, daß sich schon irgendwie und irgendwo Arbeitskräfte finden würden, die auch bis zum Anwerbestop nicht enttäuscht wurde, muß im Beobachtungszeitraum über lange Zeit eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt haben.

---

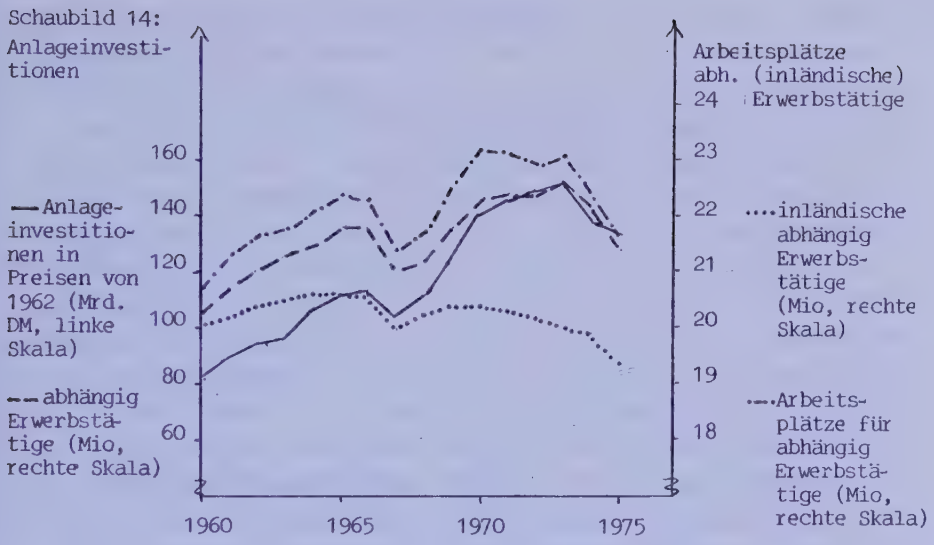
[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 135

[2] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 110

[3] Vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 54, Schaubild 14

[4] S. S.153,Tabelle 9

Schaubild 14:



Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232, 243 (Tabellenteil); siehe außerdem S. 153 Tabelle 9

Die faktische Entwicklung der Anlageinvestitionen, die hypothetische Entwicklung der Anzahl der Arbeitsplätze sowie die Zeitreihen der abhängig Erwerbstätigen insgesamt und der inländischen abhängig Beschäftigten vermitteln den Eindruck der Anpassungsfunktion eines offenen Arbeitsmarktes (s. Schaubild 14); Nachfrage und inländisches Angebot laufen danach erkennbar auseinander.

1.3.2 Ausländerbeschäftigung und Investitionsstruktur

Neben einem expansiven Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Kapitalbildung sind auch qualitative Rückwirkungen der Ausländerbeschäftigung auf den Kapitalstock zu vermuten.[1]

---

[1] Vgl. z.B. BMAS I a.a.O., S. 34

Die Frage, inwieweit die Ausländerbeschäftigung die Art der Investitionen beeinflußt hat, löste in der Literatur eine recht kontroverse Diskussion aus, die man vereinfachend auf den vermuteten Zusammenhang zwischen Ausländerbeschäftigung und der Relation Rationalisierungs-/Erweiterungsinvestitionen reduzieren kann.

Verschiedene Autoren[1] wiesen den Vorwurf der Verlangsamung des Rationalisierungsprozesses als Ursache und Folge der Ausländerbeschäftigung als unzutreffend zurück, freilich aus zuweilen sehr verschiedenen Beweggründen heraus. Dieser Standpunkt basiert z. B. auf der Hypothese, die Unternehmen würden jeweils die ökonomischste Produktionsweise anzuwenden suchen ohne Rücksicht darauf, ob Arbeitskräfte verfügbar seien. Dies bedeutete, daß unabhängig von der Verfügbarkeit oder einem Mangel an Arbeitskräften genau die gleichen Produktionsanlagen erstellt würden. Der Unterschied bestünde lediglich darin, daß einmal summa summarum zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, im anderen Falle bisherige Arbeitsplätze verdrängt würden.[2] Damit wären die günstigste vorhandene Technologie sowie die Kapitalkosten die hauptsächlichen Determinanten der Investitionsmodalitäten unter den Nebenbedingungen der Nachfrage- und Wettbewerbsverhältnisse.[3]

Untermauert wird die Hypothese, die Relation Rationalisierungs-/Erweiterungsinvestitionen habe sich trotz des elastischen Arbeitspotentials in den Anwerbeländern praktisch nicht verschlechtert, mit der Entwicklung von Beschäftigung und Nettoproduktion, einer Arbeitsersparnis der deutschen Wirtschaft von 6 - 9 % p. a. seit 1960 und der

---

[1] Vgl. SALOWSKY, H.: Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 5-85, vgl. S. 14 (in der Folge zitiert als: SALOWSKY I); WEBER, R.: Patentlösungen gibt es nicht. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 167-168, vgl. S. 168 (in der Folge zitiert als: WEBER I); NIKOLINAKOS, M.: Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage. Migration und Kapitalismus. Hamburg 1973, S. 91 f (in der Folge zitiert als: NIKOLINAKOS I). Man beachte die unterschiedlichen ideologischen Ausgangspositionen!

[2] Vgl. FÖHL, C.: Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern. In: Kyklos Vol. XX (1967), S. 119-146, vgl. S. 126 f

[3] Vgl. KÜHL, J. a.a.O., S. 14

Tatsache, daß jährlich 1 Mio Arbeitsplätze hinfällig oder stark modifiziert wurden.[1]

Zwar vermitteln diese Angaben prima facie den Eindruck, die Ausländerbeschäftigung habe den arbeitssparenden technischen Fortschritt bzw. dessen Introduktion nicht gehemmt. Mangels sicherer Hypothesen für den "without"-Fall bzw. eine Entwicklung mit wesentlich geringerer Zuwanderung ist eine gegenteilige Behauptung sicherlich auch kaum beweisbar[2]; nichtsdestoweniger sprechen plausible Argumente durchaus gegen eine solch apodiktische Position.

Teilweise ist die erwähnte Kontroverse auf eine falsche Fragestellung zurückzuführen, nämlich Rationalisierung oder Ausländerbeschäftigung. Es geht weniger darum, ob bei Anwerbung von ausl. Arbeitskräften rationalisiert wird oder nicht. Vielmehr interessiert, welcher Art die Rationalisierungsmaßnahmen jeweils sind.[3] Der Begriff der Rationalisierung erfaßt i. a. Maßnahmen, die geeignet sind, den Faktor Arbeit durch Kapital im Produktionsprozeß zu substituieren.[4] Als Indikator dafür dient häufig die Erhöhung der sog. Kapitalintensität, einer Kennzahl, die den Sachkapitaleinsatz pro Beschäftigten aufzeigt.

---

[1] Vgl. SALOWSKY, H. I a.a.O., S. 15 f; BOEHNING, W. R. I a.a.O., S. 126; KÜHL, J. II a.a.O., S. 14; BA 1974 a.a.O., S. 83

[2] Vgl. WEBER, R. I a.a.O., S. 168. Die Argumentation von WEBER, viele Wirtschaftsbereiche mit überdurchschnittlicher Ausländerbeschäftigung würden kaum Rationalisierungsmaßnahmen erlauben, erscheint jedoch nicht unbedingt stichhaltig, vgl. z.B. KUHN, M.: Brauchen wir ausländische Arbeitnehmer? In: Sozialer Fortschritt 22. Jg. (1973) Heft 6, S. 130-132, vgl. S. 130 f

[3] Vgl. SCHILLER, G. II a.a.O., S. 102 ff.

[4] Es kann allgemein unter Rationalisierung auch die Schaffung der Voraussetzungen für die Produktion eines Gutes mit verringertem Kostenaufwand verstanden werden, vgl. SCHILLER, G.: Arbeitskräftewanderungen als Herausforderung an Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. In: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7 (IAB). Nürnberg 1976, S. 1-21, vgl. S. 6 (in der Folge zitiert als: SCHILLER V). Damit wäre Rationalisierung nicht mehr zwingend mit einer Reduktion des Arbeitsaufwands verbunden.

Allerdings ist die Aussagekraft dieser Größe beschränkt.[1]

Tabelle 1: Entwicklung der Kapitalintensität (Kapitalstock je Erwerbstätigen in 1000 DM)

	Kapitalintensität	jährliche Veränderung in %
1960	41,4	- -
1961	43,5	+ 5,1
1962	46,3	+ 6,4
1963	49,1	+ 6,0
1964	52,2	+ 6,3
1965	55,3	+ 5,9
1966	58,9	+ 6,5
1967	64,2	+ 9,0
1968	67,4	+ 5,0
1969	69,8	+ 3,6
1970	72,8	+ 4,3
1971	76,8	+ 5,5
1972	81,3	+ 5,9
1973	85,4	+ 5,0
1974	90,9	+ 6,4

Quelle: BRINKMANN, Th.: Wachstums- und Verteilungsspielraum 1975 bis 1980. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 18. Köln 1975, S. 25; eigene Berechnungen

---

[1] Vgl. z.B. FRIEDRICHS, G.: Technischer Wandel: Substitution von Arbeit durch Kapital? In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J. W. Goethe-Universität, Frankfurt/Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 137-163, vgl. S. 143 f; EHRLICHER, W.: Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit. In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J. W. Goethe-Universität, Frankfurt/Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 7-32, vgl. S. 25

Im Gegensatz zum "capital deepening" wird der Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften häufig ein "capital widening"-Effekt zugeschrieben. Dabei wird zuweilen übersehen, daß i. d. R. auch Erweiterungsinvestitionen Produktivitätsfortschritte beinhalten. "En effet, un investissement qui permet uniquement une diminution absolue d'un seul facteur est rare, car elle implique que l'élasticité de substitution soit égale à zéro. Le cas le plus général est une épargne absolue des deux facteurs, mais d'un montant inégal."[1] So trifft also regelmäßig die Qualifizierung einer Investitionsmaßnahme insofern auf Schwierigkeiten, als beide Investitionstypen gewissermaßen "zusammen" auftreten.

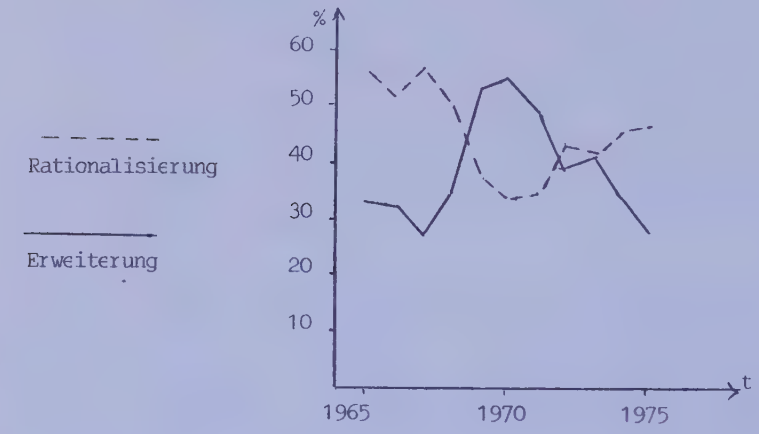
Aus regelmäßigen Firmenbefragungen nach dem dominanten Ziel[2] resultiert der Eindruck, daß im vergangenen Jahrzehnt - sieht man von den Rezessionsjahren 1967 und von 1975 an ab - sich der Anteil der Erweiterungsinvestitionen an den Anlageinvestitionen in der Bandbreite zwischen 30 und 55 % hielt, mit Höhepunkten zwischen 1969 und 1971. Demgegenüber nimmt der Anteil der Rationalisierungsinvestitionen, 1965 bis 1968 besonders ausgeprägt, nach einem Tief ab 1969 erst allmählich wieder zu (s. Schaubild 15). Aufgrund der Erhebungsmethode und der Differenzierungsschwierigkeiten kann es sich hierbei nur um Trends handeln. Bei genereller Vollbeschäftigung scheinen Investitionen mit Dominanz der Erweiterungszielsetzung demnach aber doch eine bedeutsame Rolle gespielt zu haben.

---

[1] MAILLAT, D.: Les Effets Economiques de l'Emploi des Travailleurs Etrangers: Le Cas de la Suisse. OCDE Direction de la Main-d'Oeuvre et des Affaires Sociales. Paris 1973, S. 59 (Document de Travail MS/M/404/426, vervielf. Manuskript); vgl. auch BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 54; FRIEDRICHS, G. a.a.O., S. 142 f

[2] Vgl. Ifo-Schnelldienst. Verschiedene Jahrgänge, z.B. Ifo-Schnelldienst 28. Jg. (1975) Heft 17, S. 9; Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 49

Schaubild 15: Zielsetzung der Investitionen (als Hauptziel ihrer Investitionstätigkeit nannten ...% der Unternehmen)



Quelle: Ifo-Schnelldienst 28. Jg. (1975) Heft 17, S. 9

Bestehen Präferenzen der Unternehmen für Investitionen bestimmter Qualifikationsproportionen, wenn die Industrieproduktion mit unterschiedlicher Qualifikationsverteilung durchgeführt werden kann? Worauf sind diese gegebenenfalls zurückzuführen?
Ausgehend vom ökonomischen Prinzip, vermag vor allem eine Rentabilitätsanalyse hier Fingerzeige zu geben. Bezieht man den erwarteten Jahresgewinn alternativer gleichartiger Investitionsprojekte auf das jeweils investierte Kapital, so werden die unterschiedlichen Aufwands- und Ertragsstrukturen bei verschieden hohem Kapitaleinsatz ersichtlich.[1]

[1] Vgl. z.B. WÖHE, G.: Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre 12. Auflage. München 1976, S. 121, 510; GUTENBERG, E: Grundlage der Betriebswirtschaftslehre. 3. Bd. Die Finanzen 7. Auflage. Berlin-Heidelberg-New York 1975, S. 187 ff.

Ein Unternehmen, das auf wachsende Nachfrage nach seinen Gütern stößt, wird seine Anpassungsmaßnahmen den Nachfrageerwartungen verschiedener Fristigkeit entsprechend treffen. Die Anpassungsfrist fällt dabei aus verschiedenen Gründen u. U. sehr unterschiedlich aus.[1] Besonders stark exportorientierte Unternehmen neigen offenbar typischerweise zu einer flexibel zu gestaltenden Produktionsweise mit möglichst variabler Anpassung an Nachfrageschwankungen.[2] Diese Feststellung hat aber auch ganz allgemein Gültigkeit.

Der sekundäre Sektor ist- im Vergleich zum Primär- und Tertiärsektor - besonders ausgeprägten konjunkturellen Schwankungen unterworfen.[3] Nachfrageschwankungen auf den Gütermärkten versuchen die Unternehmen mit variabler Nachfrage auf den Faktormärkten zu begegnen. Da z. B. bei Nachfragerückgang die Kapitalkosten gegebenenfalls wenig variiert werden können, aus Gründen der Wettbewerbsfähigkeit jedoch eine Minimierung der Faktorkosten angestrebt wird bzw. erforderlich ist, kommt den Arbeitskosten vermehrte Bedeutung zu. Daher erwächst das Bestreben, Produktionsverfahren anzuwenden, die sich in möglichst hohem Umfang auf An- und Ungelernte und in möglichst geringem Maße auf (hoch) qualifizierte Arbeitskräfte (sowie Sachkapital) stützen. Dies erklärt sich damit, daß der Markt für Arbeitskräfte mit unspezifischen Qualifikationen den "klassischen marktwirtschaftlichen Regulierungsprinzipien" am nächsten kommt.[4] Unqualifizierte Arbeitskräfte lassen sich zum einen bei konjunktureller Besserung i. a. am einfachsten finden und zum anderen auch relativ am schnellsten in den betrieblichen Leistungsprozeß einbauen.[5] Eine auf Variabilität bei wenig

---

[1] Vgl. z.B. v. d. WERF, D.: Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in fünfzehn Gleichungen. Kieler Studien Heft 121. Tübingen 1972, S. 29

[2] Vgl. DUNN Jr., R. M.: Exchange-Rate Rigidity, Investment Distortions, and the Failure of Bretton Woods. Essays in International Finance No. 97. Princeton 1973, S. 3; MAILLAT, D. a.a.O., S. 58. Es besteht eine doppelte Unsicherheit - Entwicklung der Nachfrage und des Wechselkurses - im Hinblick auf den Ertrag.

[3] Vgl. ABELS, H. u.a. a.a.O., S. 98

[4] Vgl. SCHMID, G. a.a.O., S. 33

[5] Vgl. SEIFERT, H.: Frauenarbeit - Eine disponible Arbeitskräftereserve? In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 1, S. 13-21, vgl. S. 17 (in der Folge zitiert als: SEIFERT I)

qualifizierten Arbeitskräften ausgerichtete betriebliche Arbeitskräftepolitik läßt sich anhand des Humankapital-Ansatzes mit der Investition in die Arbeitskräfte begründen.

Investitionsmaßnahmen relativ kapitalsparender Natur bergen also ein vergleichsweise großes Flexibilitätspotential in sich; folglich ergeben sich Vorteile bei rascher Abfolge technischer Neuerungen. Eine Aufteilung des Produktionsprozesses in zahlreiche repetitive Verrichtungen bietet auch eher die Möglichkeit, kurzfristig z. B. bei gestiegener Nachfrage und intensivem Wettbewerb Anpassungen vorzunehmen bei möglichst hoher Produktivität und möglichst schneller Abschreibung der involvierten Anlagen.[1] Dies könnte tendenziell zu einer Polarisierung der Qualifikationsanforderungen führen[2], aber auch eine unternehmerische Personalpolitik mit den wenig qualifizierten Arbeitskräften als "Konjunkturpuffer" ermöglichen.

Rasche Nachfrageveränderungen und beschleunigter technischer Fortschritt erfordern dagegen bei sehr kapitalintensiver Produktion ein verstärktes Abschreibungstempo. Inwieweit dies Gesetzgebung und Markt zulassen, ist die Frage. Solche Produktionsverfahren implizieren zudem eine Schwerpunktverlagerung im Herstellungsprozeß, die Beschäftigung weniger am Produkt, verstärkt mit den Produktionsmitteln, was vergleichsweise mit höheren Qualifikationsanforderungen verbunden ist.[3] Generell verhält sich die Anpassungsfähigkeit negativ funktional zur Kapitalintensität.

---

[1] Vgl. BOEHNING, W. R. I a.a.O., S. 126

[2] Vgl. SENGENBERGER, W.: Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik - Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 93-99, vgl. S. 96. Eine solche wird von diversen Autoren bereits als konkret gegeben angesehen, vgl. z.B. KLEINHENZ, G. a.a.O., S. 52; SCHMID, G. a.a.O., S. 234; KOHL, H. II a.a.O., S. 77 ff.; SCHILLER, G. V a.a.O., S. 9

[3] Vgl. v. FRANKENBERG, H.-H.: Das Wachstum exportieren. In: Der Arbeitgeber 24. Jg. (1972) Heft 12, S. 457-458, vgl. S. 457

Schaubild 15 spiegelt die Konjunkturabhängigkeit der Investitions- und Produktionsweise wider. In Rezessionsphasen werden Rationalisierungsschübe evident; zunehmender Kosten- und nachlassender Nachfragedruck sowie eventuelle Förderungsmaßnahmen des Staates bieten sich als Erklärung an. Erweiterungsmaßnahmen reflektieren plausiblerweise eine günstige faktische oder erwartete gesamtwirtschaftliche Nachfrage auf den Gütermärkten mit dem besonders ausgeprägten Wunsch der Unternehmen, sich möglichst schnell an die steigende/gestiegene Nachfrage anzupassen. Dafür eignet sich eine bereits applizierte oder wenig modifizierte relativ arbeitsintensive Technologie - in Verbindung nicht zuletzt mit der Anwerbung von ausl. Arbeitskräften. Perioden langanhaltender Übernachfrage auf den Gütermärkten sind im Prinzip folglich allgemein durch eine Verlangsamung der Innovationstätigkeit gekennzeichnet.[1] Dabei sollte man eigentlich vermuten, daß bei Knappheit von Arbeitskräften der Zwang zur verstärkten Rationalisierung für die Unternehmen besonders ausgeprägt und der Widerstand der Arbeitskräfte dagegen - wegen der Alternativen - vergleichsweise gering ist.

Ob bzw. inwieweit sich eine Polarisierung in der Qualifikationsstruktur abzeichnet, kann anhand der Zeitreihen der relativen Entwicklung der Leistungsgruppen im Industriebereich geprüft werden (s. Tabelle 2). Die Zeitreihen reflektieren weder eine ausgeprägte Polarisierung der Qualifikationsanforderungen noch läßt sich in toto eine Verbesserung der Hierarchie erkennen, die i. a. mit der Konstellation "ohne ausl. Arbeitskräfte" assoziiert wird.[2] Die globale Konstanz schließt erhebliche strukturelle Umwälzungen nicht aus. So impliziert die faktische Pyramide den tatsächlichen Umfang der Ausländerbeschäftigung; die ausl. Arbeitskräfte sind aber in den Leistungsgruppen 2 und 3 weit überproportional vertreten.[3]

---

[1] Siehe S. 26 Fußnote 1. Dies ist im Sinne verstärkter Kapitalintensivierung zu verstehen.

[2] Das Gefüge der Leistungsgruppen erweist sich lt. Statistik im Zeitablauf als ausgesprochen stabil; die Zahlen vermitteln den Eindruck fast ausschließlich konjunktureller Schwankungen, d.h. in Abschwungphasen sinkt i.a. der Anteil der Leistungsgruppe 3 zugunsten des Anteils der Leistungsgruppe 1 (qualifizierte Arbeitskräfte) und umgekehrt.

[3] Siehe S.217 Tabelle 15

Tabelle 2: Gliederung der Arbeiter nach Leistungsgruppen (Industrie einschließlich Hoch- und Tiefbau und Handwerk)

Jahr	männlich			weiblich		
	LG 1	2	3	1	2	3
Apr. 1964	52,5	33,5	14,0	5,6	46,6	47,8
Jan. 1965	53,4	34,2	12,4	5,4	46,9	47,7
1966	53,5	34,6	11,9	5,7	46,9	47,4
1967	54,7	33,9	11,4	5,9	47,4	46,7
1968	54,6	34,1	11,3	6,0	47,6	46,4
1969	53,0	34,6	12,4	5,9	46,4	47,7
1970	51,7	35,3	13,0	5,9	45,8	48,3
1971	52,1	35,1	12,8	5,9	46,3	47,8
1972	52,9	34,6	12,5	6,2	47,2	46,6
1973	53,3	34,0	12,7	6,2	46,6	47,2
1974	53,5	34,0	12,5	5,3	45,1	49,6
1975	55,0	33,6	11,4	5,9	46,9	47,2

Quelle: Statistisches Bundesamt: Fachserie M Preise, Löhne, Wirtschaftsrechnungen. Reihe 15 Arbeitnehmerverdienste in Industrie und Handel. I Arbeiterverdienste. Verschiedene Jahrgänge.

Damit zeigt sich die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung. Ohne sie hätte sich eine auf umfangreiche "Konjunkturpuffer" gegründete Unternehmenspolitik nur in wesentlich beschränkterem Maße realisieren lassen. Bei praktisch unbegrenztem ausländischem Arbeitspotential konnten die Unternehmen - wenn erforderlich - relativ leicht Entlassungen aussprechen, weil sie im Bedarfsfalle wieder einfach Arbeitskräfte rekrutieren konnten.[1] Diese auf eine vergleichsweise hohe Flexibilität gegründete Unternehmenspolitik begünstigte die Kapitalrentabilität.

Produktivitäts- und Kostenentwicklung bei Ausländerbeschäftigung

Wird die ökonomischste Produktionsweise somit unter dem Aspekt der Anpassungsfähigkeit u. a. von den Erwartungen über die Angebots- und Nachfrageentwicklung auf den Gütermärkten determiniert, so ist weiter nach (dem Einfluß) der Produktivitäts- und Kostenentwicklung

[1] Aus dem Anwerbestop könnte ein gewisser Rückhalteeffekt resultieren, vgl. TAPINOS, G. a.a.O., S. 99. Gegen diese Hypothese sprechen allerdings strukturelle Nachfrageveränderungen sowie die Tatsache, daß Mitte der 70er Jahre und später partiell inländische Arbeitskräfte als Reserve zur Verfügung stehen.

im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt allgemein und der Ausländerbeschäftigung im besonderen zu fragen. Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen im Hinblick auf die Faktorkombination im Produktionsprozeß ist die Feststellung, in den 50er und 60er Jahren schienen zusätzliche Einheiten der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital zunehmende Zuwächse an Output zu produzieren.[1] Dies würde prima facie auf vermehrte Rationalisierungsmaßnahmen hindeuten.

Die Arbeitsproduktivität (AP) ist gemeinhin als Output (Y) pro Beschäftigungsstunde (Axh)[2] definiert:

$$AP = \frac{Y}{Axh}$$

Makroökonomische Überlegungen[3] kontrastieren mit der These, infolge ihrer häufig relativ geringen Qualifikation würden die ausl. Arbeits-

---

[1] Vgl. VERNON, R.: The Economic Environment of International Business. Englewood Cliffs 1972, S. 50

[2] A = Anzahl der Beschäftigten; h = durchschnittliche Arbeitszeit.

[3] Als gesamtwirtschaftliches Produktivitätsplus kann die begründete Vermutung angeführt werden, daß der Zustrom von ausl. Arbeitskräften mit zu einer Konsolidierung bzw. temporär sogar zu einer Ausweitung des Beschäftigtenanteils im überdurchschnittlich produktiven sekundären Sektor geführt hat, vgl. MERX, V. a.a.O., S. 37; BULLINGER, S. u.a.: Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Baden-Württemberg (Gutachten im Auftrag des Arbeits- und Sozialministeriums Baden-Württemberg). Tübingen 1972, S. 391; siehe auch Kapitel III.2.

Dieses Argument sprengt zwar hier den Betrachtungsrahmen im engen Sinne, konnte aber von interessierten Kreisen pro Ausländerbeschäftigung angeführt werden.

kräfte die Arbeitsproduktivität insgesamt negativ beeinflussen.[1] Ein Blick in die Statistik läßt eine kräftige Steigerung der Arbeitsproduktivität erkennen; nicht zu übersehen ist aber im Beobachtungszeitraum auch ein trendmäßiger Rückgang von deren Zuwachsraten[2], der mit einer Zunahme der Ausländerbeschäftigung einhergeht (s. Tabelle 3). Mangels Zurechenbarkeit sind kausale Rückschlüsse auf entsprechende Implikationen der Ausländerbeschäftigung jedoch unzulässig.

---

[1] Vgl. z.B. CASTLES, St., KOSACK, G.: Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe. Institute of Race Relations. London- New York-Toronto 1973, S. 400. Dies hält BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 27, insofern für wenig plausibel, als ausl. Arbeitskräfte lediglich ebenfalls wenig qualifizierte Inländer ersetzt hätten. Nicht die Zuwanderung von Arbeitskräften würde die Qualifikationspyramide bestimmen, sondern umgekehrt die Struktur der Qualifikation die Zuwanderung. Hierbei wird quasi eine dezidierte Vorstellung der Unternehmen - gemäß der Komplementaritätshypothese - über die Relation inländische/ausländische Arbeitskräfte aufgrund der angenommenen heterogenen Qualifikation der beiden Gruppen unterstellt, vgl. dazu ROSSI, A. A., SCHILTKNECHT, K.: Übernachfrage und Lohnentwicklung in der Schweiz - eine neue Hypothese. In: Kyklos Vol. XXV (1972) Heft 2, S. 239-254, vgl. S. 243 ff. Ausgehend von der Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung und einem inländischen "upgrading"-Potential, leuchtet dies in statischen Kategorien zunächst ein. Man muß sich jedoch von der Vorstellung lösen, die Anwerbung beschränke sich auf gegebene, nicht genutzte Kapazitäten, wenn auch die institutionellen Regelungen häufig diesen Eindruck vermitteln, vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 399. Das Beispiel einer gesamtwirtschaftlichen Expansion bei unelastischem Inländerangebot zeigt auf, daß dann - und nicht nur dann - ein mögliches Procedere in der Anpassung der Produktionsmethoden an die Qualifikationsstruktur der ausl. Arbeitskräfte besteht. Zwar determiniert dann immer noch die Struktur der Qualifikationserfordernisse die Zuwanderung, gleichzeitig verändert die Anwerbemöglichkeit aber auch die der Zuwanderung zugrundeliegende Qualifikationspyramide.

Die Auffassung von BOEHNING scheint uns somit zu sehr mit der Vorstellung der Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung verknüpft und damit zu apodiktisch, auch wenn die dokumentierte Konstanz der Leistungsgruppen-Hierarchie diese Sicht prima facie stützt.

[2] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 102 ff.; dies könnte damit im Gegensatz zu der Feststellung von VERNON, s. S. 81, stehen.

Eine strukturierte Analyse in den Industriezweigen mit überdurchschnittlich hohem Ausländeranteil zeigt zumeist eine ausgeprägte Steigerung der Arbeitsproduktivität.[1] Dies ließe sich damit erklären, daß beispielsweise aus einer Zerlegung des Produktionsganges in zahlreiche repetitive Schritte und entsprechender Beschäftigung von Un- und Angelernten eine Produktivitätssteigerung resultieren kann, so daß zwischen Zuwanderung und positiver Produktivitätsentwicklung in Teilbereichen der Industrie nicht unbedingt eine Antinomie besteht.[2]

Tabelle 3: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten der Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde

1950/55	7,1
1955/60	6,5
1960/65	5,5
1965/70	5,3
1970/75	3,9
1950/60	6,8
1960/70	5,4
1950/75	5,6

Quelle: Kommission ... a.a.O., S. 103

Lassen solche Beobachtungen überwiegend positive Implikationen der Ausländerbeschäftigung für die Entwicklung der Arbeitsproduktivität vermuten, spricht die Tatsache, daß sich im Warenproduzierenden Gewerbe seit Beginn der 60er Jahre der Altersaufbau des Anlagevermögens verschlechtert hat[3], eigentlich allgemein eher für das Gegenteil.

---

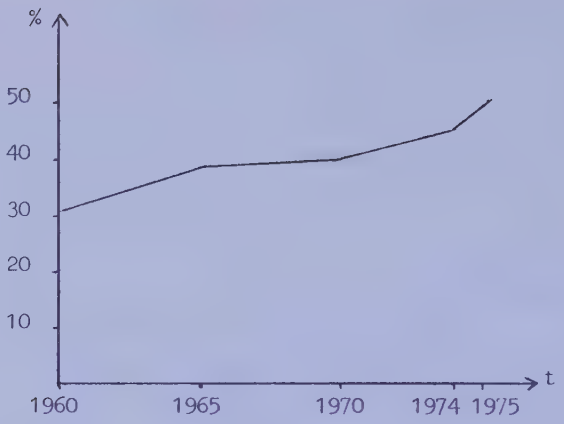
[1] Vgl. MERTENS, D. IV a.a.O., S. 7

[2] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 43,46. Auch die Erkenntnis, daß sich zwischen 1961 und 1972 in den Industriezweigen mit den höchsten realen Produktivitätsfortschritten der Anteil der Ungelernten unter den Arbeitern am stärksten verminderte, vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 161, ist damit kompatibel: der Großteil der ausl. Arbeitskräfte entspricht in der Qualifikation einer "Angelerntentechnologie". 53 % der in der Industrie beschäftigten ausl. Arbeitskräfte sind in der Leistungsgruppe 2 einzustufen, vgl. Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 80

[3] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 92,97; o.V.: Deutschlands Unternehmen vergreisen. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 48, S. 30

Schaubild 16:

Anteil des Anlagevermögens, das älter ist als 10 Jahre



Quelle: o.V.: Deutschlands Unternehmen vergreisen. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 48, S. 30

Zwischen 1960 und 1975 ist eine stetige Zunahme des Anteils des Anlagevermögens zu konstatieren, dessen Alter 10 Jahre übersteigt (s. Schaubild 16). Eine Verlangsamung des Ersatzes alter Anlagen kann auf zunehmende Erweiterungsinvestitionen unter Beibehaltung alter Anlagen und/oder auf eine rückläufige Investitionstätigkeit zurückzuführen sein.[1]

Unter der Annahme, daß die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften in deren Ersatzfunktion die Beibehaltung älterer Anlagen ermöglichte, erweist es sich als schlüssig, daß sich dadurch der durchschnittliche Altersaufbau des Anlagevermögens tendenziell verschlechterte. Bei im Zeitverlauf ständig zunehmender Arbeitsproduktivität bedeutet dies aber auch eine relative Verlangsamung des Anstiegs der durchschnittlichen globalen Arbeitsproduktivität.[2]

---

[1] Der erste Aspekt dominiert z.B. in den Jahren 1968-72, der zweite 1967/68 sowie nach 1973; s. Schaubilder 15 und 16

[2] Unterbliebene Produktivitätsfortschritte in den 60er Jahren vermutet - unspezifiziert - DICKE, H.: Welche Branchen sind gefährdet? In: Manager-Magazin Heft 1 (1978), S. 14-18, vgl. S. 15

Eine vergleichsweise hohe branchenspezifische Arbeitsproduktivität kann sowohl wegen als auch trotz der Ausländerbeschäftigung zu registrieren sein; dies ist nicht zuletzt branchenabhängig, d. h. bedingt durch die Art der Fertigung. Inwieweit nun ein Weg zur Produktivitätssteigerung einfach darin besteht, die Ausländerbeschäftigung nach langjähriger ungebremster Zunahme zu blockieren, wenn man mit diesem Phänomen teilweise negative Produktivitätseffekte assoziiert[1], erscheint wegen der Anpassungsfriktionen zweifelhaft, wenn auch ein Anwerbestop eine starke "Veranlassung" zum Handeln darstellt.[2]

Die Ausländerbeschäftigung dürfte - einzelwirtschaftlich, kurzfristig und absolut gesehen - vorteilhaft gewirkt haben, sonst wäre sie, richtig antizipiert, weitgehend unterblieben. Dies gilt vor allem für die Kapitalproduktivität. Eine fundierte Aussage über die relativen und längerfristigen Effekte auf die Arbeitsproduktivität scheitert am Mangel an einer realen Vergleichsbasis. Eine fiktive Situation ohne massive Anwerbung von ausl. Arbeitskräften erlaubt zwar theoretisch plausible Überlegungen einer vergleichsweise höheren Arbeitsproduktivitätszunahme. Jedoch sind diese im Hinblick auf die Realisierbarkeit doch recht ungewiß[3]; ein Nachweis per Saldo positiver oder negativer Implikationen der Ausländerbeschäftigung in diesem Sinne ist also nicht möglich. Es steht nur eine statistische Globalgröße zur Disposition, die keine Ursachenzurechnung erlaubt.

---

[1] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 33

[2] Sofern ausl. Arbeitskräfte zur Abdeckung von Spitzenbelastungen eingesetzt werden, ist die These plausibel, als ein Stop i.d.R. mit - existenten oder erwarteten - Nachfragedefiziten einhergeht. In der Schweiz hat jedoch tatsächlich eine betriebsweise Begrenzung des Ausländerbestandes vielfach zu einer Zunahme der Arbeitsproduktivitätin einem Umfange geführt, daß die Reduktion der Ausländerbeschäftigung praktisch ausgeglichen werden konnte, vgl. ROEMER, F.: Ausländer in der Schweiz. Die dritte Überfremdungsinitiative. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 201 f, vgl. S. 201

[3] Vgl. BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 67; siehe auch Abschnitt II 1.4

Aber auch eine wegen der Ausländerbeschäftigung sinkende durchschnittliche Arbeitsproduktivität (pro Zeiteinheit gerechnet) könnte durch eine höhere Leistungsbereitschaft[1] und/oder einen vergleichsweise geringeren Lohnsatz der ausl. Arbeitskräfte teilweise oder vollständig kompensiert werden. Der Bundesanstalt für Arbeit zufolge unterscheiden sich die Lohnsätze von Inländern und Ausländern aber nicht signifikant.[2] Generell ist also im Hinblick auf die Kapitalbildung - dies gilt sowohl für die Investitionsmenge als auch hier für die Investitionsstruktur - zunächst eine Betrachtung von Produktivität und Löhnen bzw. Arbeitskosten erforderlich.
Wenn auch u. U. mit rückläufigen Zuwachsraten, ist der Output pro Zeiteinheit zusätzlicher Inputs permanent gewachsen. Eine solche Ausdehnung der Ausbringung impliziert jedoch nicht zwangsläufig eine entsprechend höhere Entlohnung der (zusätzlichen) Arbeitskräfte; vor allem bei ausl. Arbeitskräften ist dies wenig wahrscheinlich, so daß sich c. p. bei Skalenerträgen eine (weitere) Öffnung der Schere zwischen Grenzprodukt und Entlohnung ergibt. "Naturally, that discrepancy could hardly go on forever, since anyone capable of hiring more labor would be eager to do so and to gain a special windfall."[3] Zumindest verzögert ein elastisches Arbeitsangebot aus dem Ausland die Rückbildung einer derartigen Diskrepanz.

Während der 60er Jahre decken die Zeitreihen der Arbeitsproduktivität und der Reallöhne in der Industrie im Zeitraum zwischen 1962 und 1969 eine stärkere Steigerung der Produktivität auf (s. Tabelle 4), vor allem aufgrund des Rezessionseffektes bei den Löhnen.

---

[1] Vgl. dazu BEUTEL, J.: Stichwort 'Gastarbeiterökonomik'. In: Lexikon der Volkswirtschaft. F. GEIGANT, D. SOBOTKA, H. M. WESTPHAL (Hrsg.). München 1975, S. 167 f, vgl. S. 168; Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 87 f; FAZ vom 5.12.1977, S. 13

[2] Einschl. von Zulagen, vgl. Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 90 ff. Prinzipiell wäre zu erwarten, daß z.B. die Lohndrift bei ausl. Arbeitskräften keine Rolle spielt, siehe dazu Kap. II.2

[3] VERNON, R. a.a.O., S. 51

Tabelle 4: Entwicklung von Arbeitsproduktivität und Reallohn in der Industrie

	Produktionsergebnis je Arbeiterstunde		Bruttoeinkommen je Arbeiterstunde	Reallohn
	(1970=100)	Jährl. Veränderung	(1970=100)	Jährl. Veränderung
1960	55,1	-	43,9	-
1961	58,2	+ 5,6	48,3	+ 7,6
1962	62,3	+ 7,0	53,8	+ 8,3
1963	66,2	+ 6,3	57,9	+ 4,5
1964	72,2	+ 9,1	63,5	+ 7,1
1965	76,0	+ 5,3	69,9	+ 6,6
1966	79,4	+ 4,5	74,6	+ 3,1
1967	85,4	+ 7,6	76,9	+ 1,6
1968	90,5	+ 6,0	80,0	+ 2,8
1969	96,5	+ 6,6	88,2	+ 8,7
1970	100,0	+ 3,6	100,0	+ 7,6
1971	106,1	+ 6,1	111,9	+ 6,3
1972	114,6	+ 8,0	121,8	+ 3,4
1973	122,7	+ 7,1	134,7	+ 3,8
1974	128,3	+ 4,6	149,4	+ 3,6
1975	134,0	+ 4,4	161,2	+ 1,8

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1976. o.O. o. J., S. 12, 90,98; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen 19. Jg. (1968) Heft 12, S. 316; Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 67; eigene Berechnungen.

Diese Feststellung wäre allerdings insofern zu relativieren, als andere Teile der Arbeitskosten wie die Lohnnebenkosten unberücksichtigt bleiben. Jedoch trifft auch auf die letztgenannten zu, daß deren hauptsächliche Zunahme die Jahre 1969 folgende betrifft.[1]

---

[1] Vgl. ECKERT, H.: Personalkosten - Teures 'Nebenbei'. In: Der Arbeitgeber 29. Jg. (1977) Heft 7, S. 268-270, vgl. S. 269

Generell ist für eine Analyse der Faktorkombination die Entwicklung der relativen Faktorpreise relevant. Eine optimale Faktorkombination ist dann erreicht, wenn der Faktorpreis dem jeweiligen Grenzwertprodukt und damit das Verhältnis der Grenzproduktivitäten der Faktoren deren Preisverhältnis entspricht. Obwohl es durchaus lohnend sein kann, auch bei Lohnsätzen von Null kapitalintensiv zu produzieren[1], dürfte die angewandte Technologie doch mit durch die relativen Faktorkosten determiniert werden.[2]

Die relativen Faktorpreise sind aber nur unter bestimmten Prämissen zu bestimmen.

Das Konzept der Reallohnposition - eine Gegenüberstellung des realen Verteilungsspielraums und der realen Verteilung unter Berücksichtigung des Terms-of-Trade-Effekts sowie des Kosteneffekts der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung - soll ein Urteil darüber erlauben, ob sich die durchschnittliche Ertrags-Kosten-Relation der Unternehmen verändert hat. Zieht eine Verschlechterung der Realzinsposition i. a. einen vergleichsweise verminderten Einsatz von Arbeitsfaktoren und einen relativ erhöhten Input von Sachkapital nach sich[3], so dürfte eine temporär negative Entwicklung der Reallohnposition eher einen Anreiz zu dem umgekehrten Procedere bieten unter der Annahme, daß sie von den betroffenen Wirtschaftssubjekten entsprechend antizipiert wird. Eine solche Verschlechterung der Reallohnposition trifft auf

---

[1] Vgl. RAIMON, R. L.: Labour Mobility and Wage Inflexibility. In: American Economic Review Papers and Proceedings Vol. LIV (1964) No. 3, S. 133-144, vgl. S. 137

[2] Strenggenommen müßte man, dem Untersuchungsansatz entsprechend, von erwarteten Löhnen und Zinsen ausgehen; wegen methodischer und statistischer Schwierigkeiten stehen jedoch nur die faktischen Größen zur Verfügung. Ihre Verwendung entspricht einer vollkommenen Antizipation der Entwicklung durch die Wirtschaftssubjekte.

[3] Vgl. EHRLICHER, W. a.a.O., S. 25

den Zeitraum 1963-1969 in toto zu (s. Tabelle 5 und Schaubild 17).[1]

Tabelle 5: Entwicklung der Reallohnposition (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %) - Gesamtwirtschaft

Jahr	Realer Verteilungs-spielraum	Reale Verteilung	Reallohn-position
1963	+ 3,6	+ 3,0	- 0,6
1964	+ 8,2	+ 7,1	- 1,0
1965	+ 5,5	+ 5,4	- 0,1
1966	+ 2,9	+ 3,4	+ 0,5
1967	+ 3,4	+ 1,6	- 1,7
1968	+ 7,0	+ 5,2	- 1,7
1969	+ 6,3	+ 7,3	+ 0,9
1970	+ 5,4	+11,6	+ 5,9
1971	+ 2,9	+ 5,5	+ 2,5
1972	+ 3,9	+ 3,6	- 0,3
1973	+ 3,9	+ 5,2	+ 1,3
1974	+ 0,9	+ 3,8	+ 2,9
1975	+ 1,1	+ 0,8	- 0,3

Quellen: Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 64
Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 67 (für 1975)

---

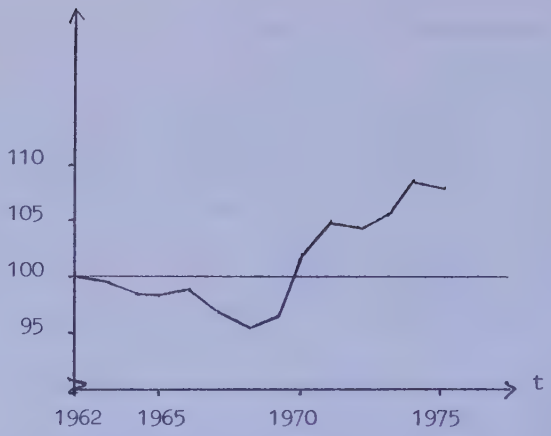
[1] S. Tabelle 5. Für die 60er Jahre insgesamt ergibt sich ein praktisch völlig gleicher, wenn auch nicht synchron verlaufender Anstieg von Lohnstückkosten und Preisen, vgl. HUSMANN, J.: Lohnpolitik. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 24, S. 1085-1087, vgl. S. 1086; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1969. Bonn 1969, S. 22 ff. (Bundestagsdrucksache; in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1969).

Auch über das Konzept der bereinigten Lohnquote erkennt man ein trendmäßiges Ansteigen des Lohnanteils am Sozialprodukt erst mit Beginn der 70er Jahre, vgl. HUSMANN, J.: Lohnpolitik im Zeichen der Krise. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Heft 26. Köln 1975, S. 12

Schaubild 17:

Reallohnposition der Arbeitnehmer

1962 = 100



Deuten diese Angaben im Prinzip auf temporäre Anreize für eher arbeitsintensive Produktionsverfahren, so ist zu beachten, daß die Kapitalkosten wegen Quantifizierungsschwierigkeiten bei dem genannten Konzept außer Ansatz bleiben; damit wird unterstellt, daß sich Lohn- und Kapitalkosten je Produkteinheit gleich entwickelt haben.[1] Der Sachverständigenrat vermutet, daß die Kapitalkosten eher stärker gestiegen sind.[2] Somit kann die Entwicklung der Reallohnposition nur grob die Entwicklungsrichtung angeben. Zusammen mit dem größeren Flexibilitätspotential bei eher arbeitsintensiven Produktionsverfahren konnten die

---

[1] Vgl. zu den erwähnten Quantifizierungsschwierigkeiten z.B. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 67, Fußnote 1; Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 81, 139, 214. Hervorzuheben ist, daß neben der Menge der eingesetzten Faktoren auch deren - kaum meßbare - Qualität von Bedeutung ist und der relevante Preis sich nicht einfach am Marktzins - nicht zuletzt Reflex der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - ablesen läßt. Die von der Statistik ausgewiesene Größe 'Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen' enthält verschiedene Einzelgrößen wie Unternehmensgewinne, Selbständigeneinkommen, Einkommen aus Wohnungsvermietung sowie Zinseinkommen privater Haushalte, deren spezifische Entwicklung nur abschätzbar ist.

[2] Vgl. z.B. Sachverständigenrat JG 1977, S. 81. Hierbei sind die wachsende Kapitalintensität, die Entwicklung der Kapitalproduktivität sowie des Realzinses bestimmend.

Entwicklung der relativen Faktorpreise bei Ausländerbeschäftigung bzw. die diesbezüglichen Erwartungen der Unternehmer in den 60er Jahren diesen durchaus solche Produktionsverfahren vorteilhaft erscheinen lassen.

Relevanz des Arbeitsmarktes - Fazit

An den genannten Entwicklungen ist die These zu messen, dem Arbeitsmarkt bzw. der Ausländerbeschäftigung komme für die Ausprägung der Investitions- und Produktionstätigkeit keine determinierende Bedeutung zu.
Ganz generell vernachlässigt die Auffassung, die Lohnkosten spielten bei Investitionsentscheidungen eine geringe Rolle, die Absatzerwartungen seien vielmehr dominant, leicht den Zusammenhang zwischen Kosten - vor allem Lohnkosten - und Preisen (auch gegebenenfalls bei Vorprodukten) bzw. Preisen und Absatzmengen.[1]

Bereits vor dem Betrachtungszeitraum wird im Zusammenhang mit Veränderungen der Arbeitsangebotsseite ein Übergang zur "Angelerntentechnologie", somit ein Einfluß des Arbeitsmarktes auf die verfügbare bzw. applizierte Technologie vermutet.[2]
Den Grund für die scheinbare Irrelevanz der Arbeitsmarkt-Daten sehen wir vor allem im Zusammenhang mit den außerordentlichen Expansionsmöglichkeiten des Arbeitsmarktes, bedingt durch die Ausländeranwerbung und das "upgrading" von insbesondere inländischen Arbeitskräften für höher qualifizierte Funktionen. Man müßte folglich die Aussage entsprechend konditionieren. Offensive und defensive Maßnahmen im Hinblick auf den Arbeitskräftebestand fallen verschieden aus bei geschlossenem oder offenem Arbeitsmarkt.

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 142

[2] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 37; SCHILLER, G. V a.a.O., S. 9

Plausiblerweise war in ausländerintensiven Bereichen ein Trend zur "Produktion mit einfachen Mitteln" tendenzielle Konsequenz der Öffnung des Arbeitsmarktes und der verfolgten Anwerbepolitik, der Teile des Arbeitsangebots in Richtung auf qualitativ niedrige Produktionstechniken zwang.[1] Wo die ausl. Arbeitskräfte die technische Entwicklung prägen, wurden die Produktionsprozesse mehr und mehr in mechanische Handgriffe zerlegt, die von angelernten Arbeitskräften ausgeführt werden konnten.[2] Dahinter steht der ökonomische Zwang zur Steigerung der Produktivität sowie der Wunsch nach möglichst schneller Amortisierung des gebundenen Kapitals. Auch wenn kausale Einflüsse der Ausländerbeschäftigung auf die Entwicklung der Arbeitsproduktivität nicht quantifiziert und saldiert werden können, erinnern wir an das Flexibilitätspotential der Ausländerbeschäftigung und den Altersaufbau des Anlagevermögens.

Die Unsicherheit über den Fortbestand der Wechselkursvorteile ließ eine solche ausländerintensive Produktionsweise vielfach angebracht erscheinen. Die hohen Exporterträge machten verstärkte Rationalisierungsanstrengungen relativ weniger dringlich.

Fließbandarbeit ist/war vielfach so eng mit der Ausländerbeschäftigung verbunden, daß man diese Produktionsweise als nicht vom Arbeitsmarkt unabhängig bezeichnen kann.[3] Die Ausländerbeschäftigung ist eben nicht nur eine Größe mit Residualcharakter; vielmehr ist sie eine endogene

---

[1] Vgl. STEINJAN, W.: Mehr ausländische Arbeitnehmer - mehr Probleme. In: Sozialer Fortschritt 21. Jg. (1972) Heft 9, S. 193-197 (Teil I); Sozialer Fortschritt 21. Jg. (1972) Heft 10, S. 226-227 (Teil II), vgl. S. 196 (in der Folge zitiert als: STEINJAN I)

[2] Vgl. SCHILLER, G. II a.a.O., S. 104.

[3] Vgl. RASEHORN, Th.: Zur Gesellschaftsideologie von Beruf und Einkommen. In: Sozialer Fortschritt 27. Jg. (1978) Heft 3, S. 49-54, vgl. S. 52

Variable, die von der antizipierten Wirtschaftsentwicklung und den unternehmerischen Handlungsstrategien determiniert wird, gleichzeitig aber auch auf diese zurückwirkt. Ausfluß derartiger Überlegungen ist neben der Zerlegung des Produktionsprozesses in repetitive Tätigkeiten auch die Einführung von Schichtarbeit.[1] Beide Produktionsverfahren weisen gravierende Unannehmlichkeiten auf: die Monotonie der Tätigkeit und/oder die ungünstige, u. U. wechselnde Arbeitszeit. Beide Produktionsweisen schaffen (oder erhalten) also einen Arbeitsplatztypus, für den ausl. Arbeitskräfte besonders geeignet sind sowohl aufgrund ihrer Qualifikation als auch wegen der Bereitschaft, die gegebenen Arbeitsbedingungen zu akzeptieren.

Diese Bereitschaft erklärt sich aus:

- sonst fehlenden Arbeitsmöglichkeiten,
- den vergleichsweise sehr guten Verdienstmöglichkeiten,
- der i. a. als befristet angesehenen Tätigkeit im Ausland,
- der Unkenntnis der längerfristigen Auswirkungen bestimmter Arbeitsbedingungen.[2]

Mit der Dauer der global günstigen Arbeitsmarkt-Situation weigerten sich inländische Arbeitskräfte mehr und mehr, vergleichbare Arbeitsplätze - z. B. am Fließband - einzunehmen.[3] Diese Haltung inländischer Arbeitskräfte, aus den Vergangenheitserfahrungen sowie Zukunftserwartungen und daraus erwachsenden Ansprüchen abgeleitet, ist konjunkturell-

---

[1] Wenn Tendenzen zur Humanisierung der Arbeit, die sich in Forderungen wie die der Abschaffung der Fließband- und Schichtarbeit, in Maßnahmen zur Verkürzung der Arbeitszeit, zur Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz oder zum Lärmschutz u.ä. äußern, zu einer beschleunigten Steigerung des Kapitalkoeffizienten führen, vgl. BRINKMANN, Th. a.a.O., S. 30 f, wird der Gegensatz zwischen unternehmerischem Interesse an möglichst niedriger Kapitalbindung und der Qualität der Arbeitsbedingungen augenscheinlich.

[2] Vgl. MARSHALL, A. a.a.O., S. 63

[3] Problematisch wird dies in Phasen einer Unterbeschäftigung des inländischen Potentials, wenn die partielle Nicht-Substitutionalität von ausländischen durch inländische Arbeitskräfte evident wird, wenn es sich herausstellt, daß die "Angebotsprofile" der ausl. Arbeitskräfte den "Anforderungsprofilen" vieler Arbeitsplätze wesentlich besser entsprechen als die "Angebotsprofile" von Inländern.

strukturell sicherlich nicht invariant, kann aber dennoch zu eklatanten Friktionen vor allem zu Lasten der Arbeitnehmer führen.[1]

Die Empirie stützt u. E. die Auffassung des wechselseitigen Zusammenhangs zwischen Arbeitsmarkt (Ausländerbeschäftigung) und Investitionsstruktur. Eine Gegenüberstellung der Zeitreihen von Erweiterungsinvestitionen, offenen Stellen und Ausländerbeschäftigung läßt eine überwiegend recht enge richtungsmäßige Übereinstimmung der Kurven erkennen, wobei zwischen der Entwicklung der Erweiterungsinvestitionen und der Ausländerbeschäftigung ein time-lag vorliegt.
Unter der plausiblen Annahme, daß die Kapitalintensität der Erweiterungsinvestitionen nur leicht zugenommen hat, läßt sich der Schluß ziehen, daß der Kurvenverlauf der Anzahl der daraus resultierenden Arbeitsplätze ähnlich sein dürfte.[2]

In den Rezessionsjahren sind gleichgerichtete Tendenzen bei allen Zeitreihen festzustellen; auch sind die Jahre überdurchschnittlicher Erweiterungsinvestitionen (1969-71) durch einen besonders steilen Anstieg in der Zahl der offenen Stellen (mit Ausnahme von 1971) und der

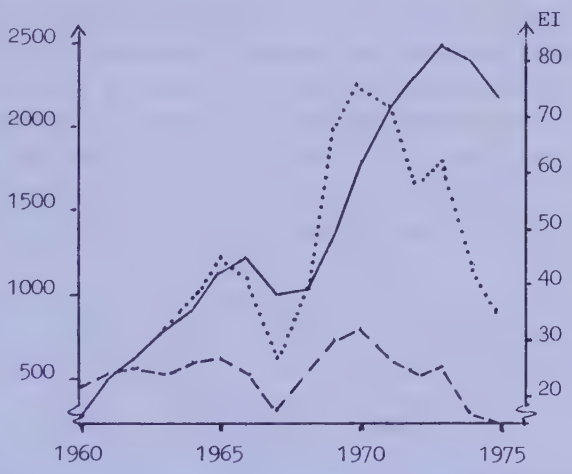
---

[1] Selbst bei ausgeprägter Arbeitslosigkeit unter Inländern war es beispielsweise 1976 einigen Automobilunternehmen unmöglich, ihre Nachfrage nach Arbeitskräften auch nur annähernd mit Inländern zu decken, vgl. UNIEWSKI, H., GRAUDENZ, W.: Ohne Pedro geht es nicht. In: Stern Nr. 13 (1976), S. 200-204, vgl. S. 204

[2] Da diese spezifische Kapitalintensität nicht bekannt ist, erfolgt der Rückgriff auf die Anlageinvestitionen mit hypothetischer Erweiterungsfunktion, siehe dazu auch Schaubild 15.

ausl. Arbeitskräfte gekennzeichnet.[1] Besonders seit etwa 1970 (bis 1973) sind jedoch gegenläufige Entwicklungen bei der Ausländerbeschäftigung einerseits und den Erweiterungsinvestitionen sowie offenen Stellen andererseits abzulesen (s. Schaubild 18).

Schaubild 18:



Quellen: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232, 243; Ifo-Schnelldienst 28. Jg. (1975) Heft 17, S. 9; eigene Berechnungen

---

[1] Den zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften allein der Industrie für 1969/70 beziffert BAUMGART, E.R.: Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Heft 1/2 (1972), S. 61-78, vgl. S. 65, auf rund 704 000 Arbeitskräfte. Die Zunahme der ausl. Arbeitskräfte beträgt vergleichsweise von Ende September 1968 bis Ende September 1970 ca. 859 000 Arbeitskräfte, vgl. Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 7. Ein Vergleich der Zahl der offenen Stellen und der unternehmerischen Angaben über Arbeitskräftemangel für die beiden Perioden 1963-66 und 1968-71 zeigt dabei unterschiedliche Konstellationen auf, vgl. IFO-Spiegel der Wirtschaft. München 1974. C 8, o.S. Wurde in der ersten Phase von einer viel größeren Zahl von Unternehmen Arbeitskräftemangel empfunden als in der zweiten, bewegt sich die Anzahl der offenen Stellen wie der Anteil der Erweiterungsinvestitionen in der zweiten Phase auf einem i.d.R. deutlich höheren Niveau. Die Erklärung dieses Paradoxons könnte ein besseres Funktionieren der Versorgung der Wirtschaft mit ausl. Arbeitskräften im zweiten Zeitraum sein; ein Blick auf die Neuanwerbungen - 485 000 gegen 1 150 000 - dürfte dies belegen.

Im Investitionsverhalten spiegeln sich die Erwartungen des Unternehmenssektors wider. Die Wirtschaft ist auf Kontinuität in puncto Arbeitspotential angewiesen.[1] Ein Strukturbruch wie zu Beginn der 60er Jahre (Mauerbau in Berlin) zieht in einer durch eine das Angebot übersteigende Nachfrage gekennzeichneten Konjunkturphase zwangsläufig ausgeprägte Substitutionsfriktionen nach sich. Wenn auch keine qualitative Kongruenz zwischen den erwarteten Arbeitskräften aus Osteuropa und den ersatzweise angeworbenen Arbeitskräften aus dem Mittelmeerraum gegeben war, so erwecken die Zeitreihen der Arbeitskräftezuwanderung den Eindruck des Versuchs, den Ausfall quantitativ zu kompensieren, um so die Erwartungen doch noch zu realisieren.
Nachdem das Anwerbesystem immer mehr erweitert und verfeinert wurde und auch keine ernsthaften Anzeichen zu beobachten waren, daß der Zustrom von ausl. Arbeitskräften administrativ unterbrochen oder mangels Angebot versiegen würde, erscheint die Feststellung erlaubt, daß sich die deutsche Wirtschaft wieder auf eine kontinuierliche Zuwanderung einstellte. So konnte es gar nicht ausbleiben, daß sich diese Erwartungen in der Unternehmens-, sprich Investitionspolitik niedergeschlagen haben. Trotz leicht rückläufiger inländischer Beschäftigtenzahlen dürften aufgrund dieser Erwartungen besonders nach der Rezession von 1967 vermehrt Erweiterungsinvestitionen getätigt worden sein[2], als die Vorstellungen über die Permanenz der Ausländerbeschäftigung gefestigt schienen, nachdem selbst 1967 ausl. Arbeitskräfte angeworben werden konnten. Das Bewußtsein um die Rekrutierungsmöglichkeiten hatte sich ausgebreitet und zusammen mit den Erfahrungen mit der Ausländerbeschäftigung allgemein die Bereitschaft erhöht, ausl. Arbeitskräfte zu beschäftigen.[3] Das ausländische Arbeitsangebot muß so als wichtige Determinante bei der Schaffung von Arbeitsplätzen gewertet werden.[4]

---

[1] Vgl. Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 10

[2] S. Seite 76 Schaubild 15

[3] Vgl. GERFIN, H.: Die interindustrielle Lohnstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 192 (1977/78), S. 127-147, vgl. S. 138 (in der Folge zitiert als : GERFIN II)

[4] Vgl. RODRIGUES dos SANTOS, J., MARIE, M. a.a.O., S. 270, Fußnote 17

Es besteht die Vermutung, daß als Primäreffekt einer Unterbindung des Arbeitskräftezustroms aus dem Ausland andernfalls durchgeführte Arbeitsplatzinvestitionen im Sinne von Erweiterungsinvestitionen nicht vorgenommen worden wären.[1]
Erst ab ca. 1972 wurden Stimmen lauter, die Zweifel am Sinn einer immer mehr zunehmenden Ausländerbeschäftigung äußerten. Inwieweit sich bereits dadurch eine Modifikation der Erwartungen über die zukünftige Gestalt des Arbeitsmarktes bzw. das Profil des Arbeitsangebotes ergab, ist schwer abzuschätzen (s. Schaubild 18). Der Anwerbestop vom November 1973 signalisierte aber eine sichtbare Wende. Dieser neuerliche Bruch der Erwartungen unterscheidet sich jedoch grundlegend von dem des Jahres 1961, da

- die konjunkturell-strukturelle Situation andere Züge trug;
- eine Reversibilität der Entscheidung, wenn politisch gewünscht, diesmal im Bereich des Möglichen lag;
- einfache Ausweichmöglichkeiten nicht erkennbar, aber auch weniger dringlich waren. Lediglich eine Ausweitung der EG auf ehemalige Anwerbeländer wäre zu erwähnen.

Fassen wir zusammen: Die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften führte zunächst zu einer verbesserten Kapitalnutzung und hat über die Erweiterung des Arbeitsangebotes die relativen Faktorpreise beeinflußt. Zumindest kann den Unternehmen die Erwartung eines entsprechenden Effekts unterstellt werden. Geht man davon aus, daß langfristig die Angebotselastizität von Kapital größer ist als die des Faktors Arbeit[2],

---

[1] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft: Probleme der Ausländerbeschäftigung. Ruppichteroth 1974, S. 11 (Hektographiertes Manuskript)

[2] Vgl. RAIMON, R. L. a.a.O., S. 137. Dies dürfte im Prinzip auch bei Ausländerbeschäftigung gültig sein, da man für diese sozio-ökonomische Schwellenwerte annehmen kann, deren Überschreiten Probleme unterschiedlicher Art aufwirft.

wird man einen relativ höheren Preisanstieg des Faktors Arbeit unterstellen können mit entsprechenden Substitutionsprozessen von "zu teuren" Arbeitskräften durch Kapital. Läßt sich analog zu der Auffassung, ein inadäquates Lohnverhalten im Sinne einer forcierten Lohnpolitik gewähre eine "uneconomic premium" auf arbeitssparende Innovationen[1], nicht aus der in der Bundesrepublik temporär beobachteten Entwicklung der gegenteilige Schluß ziehen, daß nämlich die der Ausländerbeschäftigung zugrundeliegenden Ursachen sowie diese selbst mit ihren Rückwirkungen eine "unökonomische Prämie" für relativ arbeitsintensive Produktionsverfahren implizierten? Zweifellos schufen Möglichkeiten und Modalität der Arbeitskräfteanwerbung einen beträchtlichen Anreiz zur prinzipiellen Aufrechterhaltung der Struktur des Produktionsapparates in manchen Bereichen; hier darf man aber nicht dem häufig anzutreffenden Fehler verfallen, die Ausländerbeschäftigung direkt und allein als Ursache anzusehen. "En effet, le flux et le volume migratoire ne sont qu'un reflet d'un long processus qui a orienté l'appareil de production et donc la structure des coûts."[2] Insofern die Möglichkeit der Ausländerbeschäftigung eine relative Dämpfung der Lohnkosten nach sich zog, hat diese zu einer Minderung des Rationalisierungsdrucks und des Strukturwandels geführt mit der Konsequenz wachsender Veralterung des betroffenen Produktionsapparates.[3]

Der FÖHL'schen These der Unabhängigkeit des Investitionsverhaltens vom Arbeitsmarkt widerspricht u. E. die variante Anpassungsträgerschaft im Konjunkturverlauf sowie entsprechende Rückwirkungen der Ausländerbeschäftigung. Was auf den einzelnen Unternehmer durchaus zutreffen kann, dürfte für die Gruppe insgesamt weniger gültig sein.

---

[1] Vgl. RAIMON, R. L. a.a.O., S. 137

[2] MAILLAT, D. a.a.O., S. 55

[3] Vgl. z.B. auch MERTENS, D.: Lohntarif und Arbeitslosigkeit. In: Konjunkturpolitik 24. Jg. (1978), S. 71-97, vgl. S. 85

Es ist zu beachten, daß 1976 - nach einem grundlegenden Wandel des unternehmerischen Datenkranzes nicht zuletzt auch auf dem Arbeitsmarkt und bei der Ausländerbeschäftigung - ein vergleichbares Produktionsvolumen mit einem im Vergleich zu 1973 um 1 Mio geringeren Arbeitskräftebestand erstellt wurde. Ferner stieg beispielsweise der Facharbeiteranteil in der Metallindustrie an der Gesamtzahl der Arbeiter von den 60er Jahren bis zur zweiten Hälfte der 70er Jahre um rund ein Viertel.

Bei hoher Flexibilität der Wirtschaft, die sich in einer hohen Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Qualifikationsverteilungen äußerte, müßte die Ausländerbeschäftigung negativ beurteilt werden, da durch deren Möglichkeit die "Veranlassung" zur Anpassung an die inländischen Gegebenheiten reduziert wurde. Bei markanter Inflexibilität - die u. E. nicht zu unterstellen ist - kann die Ausländerbeschäftigung hingegen gewichtige Friktionen vermieden bzw. aufgeschoben haben. Auf jeden Fall können aus der faktischen Entwicklung keine Rückschlüsse auf die Flexibilität gezogen werden, da sich die Veranlassung zum Handeln aus dem jeweils gegebenen bzw. erwarteten Datenkranz herleitet.

Kann man aus dem faktischen Umfang der Ausländerbeschäftigung die Erkenntnis der betriebswirtschaftlichen Rentabilität der Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften ableiten?[1] Prima facie überzeugt das Argument, kein Unternehmen beschäftigte auf Dauer Arbeitskräfte, wenn nicht summa summarum die dadurch erzielten Erträge zumindest die Kosten deckten. Abgesehen davon, daß das Kalkül des einen oder anderen Unternehmens u. U. nicht aufgeht, ist es fraglich, ob auch längerfristige betriebswirtschaftliche Interessen angemessen berücksichtigt werden.[2] Der "trade-off" von kurzfristiger und langfristiger Erfüllung der Unternehmenszielsetzung wird somit zu einem der zentralen Probleme der

---

[1] Vgl. ROSENMÖLLER, Chr.: Volkswirtschaftliche Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 231-235, vgl. S. 232

[2] Vgl. STEINJAN, W.: Grenzen der Beschäftigung. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 195; ROSENMÖLLER, Chr. a.a.O., S. 232

Ausländerbeschäftigung in betriebswirtschaftlicher Sicht. Nach allen Erfahrungen ist HÖPFNER[1] zuzustimmen, daß die Ausländerforschung auf betrieblicher Ebene noch in den Anfängen steckt.

1.4 Verstärkte Kapitalintensivierung als Alternative zur Ausländerbeschäftigung

Zu den unternehmerischen Strategien, zum Abbau eines Arbeitskräftedefizits auf dem Arbeitsmarkt und damit - direkt oder indirekt - zur Reduktion der Ausländerbeschäftigung beizutragen, gehört generell eine verstärkte Erhöhung der Kapitalintensität. Eine Kapitalintensivierung über prononcierte Rationalisierungsinvestitionen als eher längerfristiges Anpassungsprocedere kann somit als (potentielle) Alternative zur Ausländerbeschäftigung angesehen werden.
Die prinzipiellen Implikationen im Hinblick auf das Flexibilitätspotential einer solchen Produktionsweise wurden bereits kurz gestreift. In der Folge wollen wir zwei Aspekte kategorial beleuchten, wobei wir uns weitgehend auf Zusammenhänge mit der Ausländerbeschäftigung beschränken:

- die Möglichkeiten und
- die "Veranlassung", ein solches Procedere zu realisieren.

Bei den Möglichkeiten oder auch Voraussetzungen sind wiederum Angebots- und Nachfrageaspekte zu unterscheiden.
Auf der Angebotsseite ist der Übergang zu einer kapitalintensiveren Produktionsweise daran gebunden, daß die Voraussetzungen für entsprechende Investitionen - nämlich die Investitionsgüter selbst - herstellbar sind. Wegen der hohen Ausländerquote im Investitionsgüterbereich und im Baugewerbe hätte dies im Vergleich zur faktischen Entwicklung beträchtlicher Veränderungen bedurft. Daraus erwachsen Zweifel, inwieweit eine denkbare Faktorsubstitution in Richtung auf eine höhere Kapitalintensität ohne die massive Mitwirkung der ausl. Arbeitskräfte überhaupt hätte

---

[1] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 10

technisch realisiert werden können.[1] Sicherlich hätten Kapitalgüterimporte in begrenztem Maße Inlandsproduktionen ersetzen können bzw. hätten, bei dem hohen Anteil der Investitionsgüterexporte, vermehrt Kapitalgüter für den Inlandsmarkt produziert werden können[2]; auch hätten Inländer - weiterhin - vermehrt in den betreffenden Bereichen eingesetzt werden können. All dies hätte jedoch beträchtliche strukturelle Veränderungen erfordert und Konsequenzen nach sich ziehen müssen wie einen Wandel der Einkommensstrukturen, erhöhte Mobilität und/oder Flexibilität der inländischen Wirtschaftssubjekte u. ä. Jedenfalls kann eine entsprechende Bereitschaft dazu und damit der Übergang von der ehemals gegebenen zu einer fiktiven kapitalintensiveren und/oder völlig modifizierten Wirtschaftsstruktur nicht ohne weiteres unterstellt werden. Eine mit vergleichsweise höherer Kapitalintensität assoziierte höhere Arbeitsproduktivität muß folglich mit diesen Restriktionen verbunden gesehen werden.[3]
Zum anderen könnte der Beitrag der Ausländerbeschäftigung zur Modernisierung des Produktionsapparates in einem anderen Sinne auf folgende Gedankenkette reduziert werden: Als kurzfristige Reaktion der Unternehmen auf eine hohe Güternachfrage werden Erweiterungsinvestitionen in Verbindung mit ausl. Arbeitskräften vorgenommen. Eine daraus

---

[1] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 18; ZÖLLNER, H.: Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Arbeitsmarktes. In: Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 13. Berlin 1966, S. 10-31, vgl. S. 28. Dies wird auch durch eine Umfrage unterstrichen, nach der im Anschluß an den Anwerbestop in der Investitionsgüterindustrie Mangelerscheinungen beträchtlichen Umfangs im Hinblick auf ungelernte und angelernte Arbeitskräfte erwartet werden, vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 207, Tabelle 4

[2] Der Anteil von Investitionsgütern am Export betrug z.B. 1973 ca. 50 %, vgl. Kommission ... a.a.O., S. 128

[3] Möglicherweise fallen ständige kurzfristige Produktivitätsgewinne höher aus als die hypothetischer verstärkter Kapitalvertiefung, vgl. BOEHNING, W. R.: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes der nachindustriellen Länder Westeuropas. In: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7 (IAB). Nürnberg 1976, S. 41-99, vgl. S. 71 (aus dem Englischen übersetzt von A. REYHER; in der Folge zitiert als: BOEHNING III)

resultierende günstige Ertragsentwicklung wird zur Kapitalvertiefung bei konjunkturell rückläufiger Nachfrage mit Abbau der Ausländerbeschäftigung genutzt.[1] Offensichtlich ist diese Abfolge aber nicht zwingend bzw. stellt sich erst längerfristig ein. Wiederum geht es um die "Veranlassung" zu dem skizzierten Handeln.

Bevor wir diesen Gesichtspunkt weiterverfolgen, wenden wir uns Nachfrageaspekten zu. Neben dem Kapazitätseffekt erwächst auch ein gesamtwirtschaftlicher Nachfrageeffekt. Einem Rückgang des Arbeitsnachfrageüberhanges hätte - bei einer Betrachtung des Investitionsvolumens - eigentlich eher eine Verminderung der Investitionstätigkeit als deren Erhöhung entsprochen.[2] Es ist zwar zutreffend, daß bei genereller Voll- oder Überbeschäftigung eine Intensivierung der Investitionen im Sinne zusätzlicher Investitionen c. p. die Nachfrage und damit die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage erhöht. Bei bereits kräftiger Investitionstätigkeit und Wegfall der ceteris-paribus-Klausel läßt sich jedoch eine solche Entwicklung bei verstärkter Substitution von arbeitsintensiven durch arbeitssparende Investitionen - also bei einer Veränderung der Investitionsstruktur - vermeiden, so daß die genannten Bedenken nicht zwingend erscheinen.
Die Flexibilität der Wirtschaft ist u. a. konjunkturabhängig. Zweifellos war es im Beobachtungszeitraum vielen Unternehmen angesichts hoher bzw. steigender Produktnachfrage häufig einfach unter dem Aspekt der Lieferfähigkeit nicht möglich, vermehrt kapitalintensive Produktionsverfahren einzuführen, weil auf diese Weise eine im allgemeinen nicht unbeträchtliche Verzögerung in der Anpassung an die Marktverhältnisse in Kauf zu nehmen gewesen wäre[3], d. h., ausländische Unternehmen im Inland und Ausland gegebenenfalls Marktanteile gewonnen hätten, die in der Folge nur wieder schwer hätten zurückerobert werden können. Der Ausreifungszeit und damit einer kurzfristigen Unmöglichkeit der Substitution von

---

[1] Ähnlich GNEHM, A. H. a.a.O., S. 78

[2] Vgl. RÜSTOW, H.-J.: Gastarbeiter - Gewinn oder Belastung für unsere Volkswirtschaft? In: Wirtschaftsdienst 45. Jg. (1965) Heft 12, S. 631-635, vgl. S. 635 (in der Folge zitiert als: RÜSTOW I)

[3] Vgl. BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 55 f

Produktionsprozessen scheint zuweilen nicht die gebührende Bedeutung zugemessen zu werden. Neben Faktoren wie Preis und Qualität erwächst der Lieferfähigkeit im Wettbewerb bedeutsames Gewicht. Die Kontinuität der Lieferbeziehungen und eine größtmögliche Anpassungsfähigkeit an Nachfragesteigerungen sind mikro- wie makroökonomisch relevant.
Damit gelangen wir zu dem Komplex der "Veranlassung" zu entsprechender Forcierung der Kapitalintensität. Zwar eignen sich Arbeitsplätze mit einfachen, mechanisch-repetitiven Tätigkeiten zuweilen besonders zur Rationalisierung[1]; das Internationale Arbeitsamt verweist jedoch auf die nicht nur in der Bundesrepublik gewonnene Erfahrung einer häufig nicht sehr ausgeprägten Bereitschaft der Unternehmer, die am geringsten spezialisierten Arbeitsschritte ohne massive Veranlassung zu mechanisieren oder zu automatisieren.[2]
Ob die Feststellung für die Mechanisierung der genannten Tätigkeiten zutrifft, mag anzuzweifeln sein. Häufig sind mit ausl. Arbeitskräften besetzte Arbeitsplätze gerade Folge der Mechanisierung des Produktionsprozesses. Somit erwachsen eher Automatisierung oder die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften als Alternativen. Verschiedentlich wird die faktische Entwicklung so gedeutet, daß die Industrie angesichts dieser Alternative sich weitgehend für die Anwerbung von Ausländern entschieden habe, weil man darin den einfacheren Weg sah.[3] Das dank der Ausländerbeschäftigung elastische Arbeitsangebot ermöglichte ja denn auch eine

---

[1] Vgl. SEIFERT, H. I a.a.O., S. 17.

[2] Vgl. o.V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3. Dies erklärt sich aus der zunehmenden Inflexibilität bei verstärkter Kapitalvertiefung.

[3] Vgl. KATSOULIS, H.: Gastarbeiter - Menschenmaterial oder Menschen? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 27-34, vgl. S. 28 f; KOHL, H.: Gesellschaftspolitische Implikationen der 'Freizeitgesellschaft' - Freizeitprobleme aus Arbeitnehmersicht. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 10, S. 387-394, vgl. S. 390.
Im Hinblick auf die Verwendung von Industrierobotern verzeichnet die Bundesrepublik einen Rückstand gegenüber u.a. Japan und den USA. Bedingt nicht zuletzt durch die im Laufe der 70er Jahre wesentlich gestiegenen Kosten der ausl. Arbeitskräfte sowie den technischen Fortschritt bahnt sich hier nun ein Wandel an.

Unternehmenspolitik mit vergleichsweise arbeitsintensiven Anpassungsweisen und eine Orientierung des Personalbestandes am Auftragsbestand.

Welcher Art könnte also eine solche "Veranlassung" sein? Plausiblerweise sollten Maßnahmen wie ein Anwerbestop, die Internalisierung externer Effekte oder eskomptierte Änderungen der gewerkschaftlichen Lohnpolitik dazu gerechnet werden. Generell scheinen - wie die genannten Beispiele andeuten - Anstöße zu unternehmerischen Entscheidungen im Rahmen der spezifischen Zielsetzung weitgehend exogener Datensetzung zu entspringen.[1]

Vermutlich verstärkt und beschleunigt eine restriktiv gehandhabte Anwerbepolitik früher oder später sich in jedem Falle einstellende ökonomische Tendenzen. Wann wären für Unternehmen Anreize bzw. eine Veranlassung gegeben, auf die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften zu verzichten? Unterstellen wir die Erkenntnis, daß - ob aus gesellschaftlichen, gesamtwirtschaftlichen und/oder aus welchen Gründen auch immer - eine Konsolidierung oder eine Reduktion der Anzahl der beschäftigten Ausländer wünschenswert wäre, so können wir vom einzelnen Unternehmen nicht erwarten, daß es sich ohne weiteres dieser Erkenntnis entsprechend verhält.[2]

Tendenziell wären sämtliche Maßnahmen, die die Anwerbung und/oder Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften verteuern würden, geeignet, ein Unternehmen davon abzuhalten. Dabei sind allerdings Überwälzungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Einen Anhaltspunkt vermittelt z. B. die Interpretation des Begriffs "Integration der ausl. Arbeitskräfte"

---

[1] Allerdings ist die Gruppe "Unternehmen" am wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß beteiligt, aus dem der wirtschaftspolitische Datenkranz hervorgeht.

[2] Vgl. das Verhalten in der großen Gruppe nach OLSON, M.: The Logic of Collective Action. Cambridge (Mass.) 1965. Verspricht sich der einzelne Unternehmer einzelwirtschaftliche Vorteile aus 'ausländerintensiven' Produktionsverfahren, so wird er ohne 'Sanktionen' diese auch anzuwenden suchen.

von ANAGNOSTIDIS[1]: er schließt in die Exegese dieses Begriffs u. a. auch eine Angleichung der Arbeitsbedingungen der ausl. Arbeitskräfte an die von Inländern ein. Offensichtlich ist er sich bewußt, daß damit ein starker Anreiz für die Beschäftigung von Ausländern entfällt.

Dabei geht es aber nicht allein um eine direkte Verteuerung, sondern ebenso um eine indirekte. Sämtliche Entwicklungen, die zu einer Verbilligung eines Produktionsverfahrens führen, das als Alternative zu einer "ausländerintensiven" Produktionsweise gelten kann, fallen in diesen Bereich.

1.5 Kapitaltransfer ins Ausland

Potentiell gleichgewichtsfördernde Wirkung auf einem durch ein Arbeitskräftedefizit gekennzeichneten Arbeitsmarkt kann ein Kapitaltransfer ins Ausland zur Übernahme oder Erstellung von Produktionsanlagen zeitigen. Im allgemeinen ist von einer Präferenz für inländische Produktionsstandorte auszugehen; das bedeutet, daß ausländische Märkte bevorzugt per Export bedient werden. Ein davon abweichendes Verhalten ist wiederum auf eine spezifische "Veranlassung" im Umfeld des Unternehmens zurückzuführen. Hierfür können vor allem institutionelle und ökonomische Gründe bestimmend sein.[2]
Bis Anfang der 70er Jahre bestanden generell vergleichsweise sehr günstige Ertragsaussichten im Export aus Gründen, die später ausführlich dargestellt werden. Daraus resultierte ein starker Anreiz, Güter und weniger Kapital auszuführen und entsprechend einen großen Teil der Arbeitskräfte im Exportsektor zu beschäftigen.[3]

---

[1] Geäußert auf dem Seminar der Friedrich-Naumann-Stiftung vom 11.-13.7.1975 in Gummersbach über die Ausländerbeschäftigung.

[2] Die Umfragen des Ifo-Instituts zu den Gründen der Produktionsverlagerung ins Ausland weisen z.B. aus: Absatzsicherung; niedrigere Löhne; niedrigere Transportkosten; unsichere Devisenkurse; ausländische Investitionsförderung; geringere Steuerbelastung; geringere Grundstückskosten; weniger Umweltschutz. Vgl. Ifo-Schnelldienst. Verschiedene Jahrgänge.

[3] S. Kapitel III.2

1.6 Fazit

SCHLECHT vertrat in einem Diskussions-Forum die Auffassung, die deutschen Unternehmer seien über zwei Jahrzehnte lang durch die ökonomischen Bedingungen verwöhnt worden.[1] Fällt darunter auch die Ausländerbeschäftigung?

Die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften implizierte eine tendenzielle Umkehrung der Anpassungslasten in Teilbereichen des Arbeitsmarktes mit Kostenersparnissen für den Unternehmenssektor. Ebenso resultierte daraus eine vermehrte und verbesserte Reagibilität auf konjunkturelle und strukturelle Nachfrageänderungen. Von Anbeginn an führte die Ausländerbeschäftigung zu einer Steigerung der Kapazitätsnutzung. Der im Beobachtungszeitraum bis 1973 insgesamt vorteilhafte ökonomische Rahmen inklusive der hohen Angebotselastizität von ausl. Arbeitskräften brachte eine hohe Investitionstätigkeit mit sich, die den Anschein erwecken konnte, sich unabhängig vom Arbeitsmarkt zu vollziehen. Diese verstärkte die Tendenz zu Arbeitsmarktungleichgewichten, zu deren Beseitigung die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften häufig die einfachste Lösung zu sein schien. Einzelwirtschaftlich dürfte dies auch vielfach zutreffend gewesen sein, u. a., weil die Unternehmen nicht die gesamten Kosten ihrer Entscheidung zu tragen hatten. Makroökonomisch fällt das Urteil anders aus.

Die praktizierte Anwerbepolitik konnte Unternehmen erwarten lassen, bei Bedarf auf ausl. Arbeitskräfte zurückgreifen zu können; dies ließ vielfach relativ arbeitsintensive Produktionsverfahren profitabler erscheinen als alternative Herstellungsweisen. Die Ausländerbeschäftigung als endogene Variable muß als eine Determinante der Produktionsstruktur aufgefaßt werden. Hier eine Unabhängigkeit zu unterstellen, widerspricht sowohl plausiblen Präferenzen der Unternehmen als auch den Anspruchserwartungen der Inländer sowie der ausl. Arbeitskräfte.

---

[1] Vgl. o.V.: ZEIT-Forum: Arbeitslosigkeit - Schicksal für lange Zeit? In: Die Zeit Nr. 9 (1976), S. 9-14, vgl. S. 13

Somit läßt sich die Ausländerbeschäftigung zweifellos in den Kreis der 'günstigen' Faktoren, die SCHLECHT unspezifiziert angedeutet hat, für den Unternehmenssektor als Träger der Arbeitsnachfrage und auslösende Kraft für die Anwerbung von Arbeitskräften einreihen.

II. 2 Gewerkschaften, Arbeitsmarktungleichgewichte und Ausländerbeschäftigung

2.1 Einführung

Zunächst ist zu klären, inwieweit die Gewerkschaften als Mitverursacher der Arbeitskräfteknappheit und damit indirekt auch der Ausländerbeschäftigung anzusehen sind. Dabei stehen Beschäftigungsmengen- und Lohnpolitik im Vordergrund.
Grundlage der weiteren Erörterung ist die Hypothese, daß sich die Gewerkschaften bei günstigen Arbeitsmarkt-Verhältnissen (relativ unelastischer Nachfrage und vermehrtem Anpassungszwang der Unternehmen) in einer günstigen Verhandlungsposition zur Durchsetzung ihrer Ziele befinden. Da der Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte c. p. zu einer Veränderung der Angebots-Nachfrage-Konstellation führt, wäre eigentlich zu erwarten gewesen, daß sich die Gewerkschaften gegen die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften stemmten, um ihre Position zu festigen.[1] Wenn die Gewerkschaften einer Anwerbung von Arbeitskräften dennoch zugestimmt haben, ist zu fragen, worauf sich diese Kooperationsbereitschaft gründet. In die Überlegungen sind auch potentielle alternative Anpassungsmaßnahmen an Arbeitsmarktungleichgewichte einzubeziehen.

2.2 Gewerkschaften als Mitverursacher von Arbeitsmarktungleichgewichten (und Ausländerbeschäftigung)

Ohne strenge Kausalitäten ableiten zu können, wollen wir uns mit dem Hinweis auf allgemeine gewerkschaftliche Strategien und Maßnahmen sowie deren Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt begnügen, die der Tendenz nach

---

[1] Vgl. GNEHM, A. H. a.a.O., S. 105

geeignet waren, die Beschäftigung von Ausländern zu beeinflussen, zu fördern oder zu behindern. Dabei schälen sich quantitative und qualitative Aspekte heraus; beschränken wir uns auf die Betrachtung der quantitativen Seite, erkennen wir als gewerkschaftliche Parameter die Größen 'Menge' und 'Preis'.

Hier ist zunächst zu verdeutlichen, daß die Gewerkschaften keinen wesentlichen direkten Einfluß auf die Anzahl der inländischen Arbeitsanbieter ausüben können. Während sie das Beschäftigungsvolumen direkt vor allem über Regelungen der Arbeitszeit, indirekt über die Lohnpolitik beeinflussen, ist nicht aus dem Auge zu verlieren, daß letztlich die Entscheidung über die tatsächliche Beschäftigungsmenge - wegen des Charakters der abgeleiteten Nachfrage - auf der Seite der Unternehmen liegt.

2.2.1 Einfluß auf die Beschäftigungsmenge

Daß zwischen Arbeitszeit, Arbeitsmarktungleichgewichten und Ausländerbeschäftigung ein Zusammenhang besteht, wurde der breiten Öffentlichkeit spätestens mit dem eindringlichen Appell des ehemaligen Bundeskanzlers ERHARD bewußt, der von den Inländern geringfügige wöchentliche Mehrarbeit zur 'Einsparung' von ausl. Arbeitskräften forderte. Es ist freilich evident, daß eine derartig einfache Formel die Heterogenität der Arbeitskräfte allgemein und die Qualifikations- und Anspruchsunterschiede zwischen Inländern und Ausländern im besonderen negiert.

Die Kritik an der Haltung, die Gewerkschaften wegen ihrer Politik der Arbeitszeitverkürzung für den Zwang zur Anwerbung von ausl. Arbeitskräften verantwortlich zu machen,[1] ist insofern berechtigt, als eine Vielzahl anderer Faktoren ebenso die tatsächliche oder vermeintliche Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung förderte. Überhaupt hat ein

---

[1] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H.: Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung. In: Gastarbeiter - Analysen und Berichte. E. KLEE (Hrsg.). Frankfurt 1972, S. 104-136, vgl. S. 111 ff.

Zwang zur Ausländerbeschäftigung i. e. S. natürlich nicht bestanden; nichtsdestoweniger geht die Politik der Arbeitszeitverkürzung als mitverursachende Komponente in den Kreis der Daten ein, die als Hintergrund und Ursache im weiten Sinne für die faktische Entwicklung der Ausländerbeschäftigung anzusehen sind.
Ein Blick auf die durchschnittliche wöchentliche und jährliche Arbeitszeit im Zeitverlauf deckt ohne Zweifel eine tendenzielle Linksverschiebung der Arbeitsangebots-Kurve, mit der Arbeitszeit als Einheit, auf.[1]

Da gleichzeitig die Zahl der inländischen abhängig Erwerbstätigen konjunkturellen Schwankungen bei leicht rückläufigem Trend unterlag[2], haben sich die beiden Effekte bis Mitte der 70er Jahre im Zeitverlauf in einer annähernden Aufrechterhaltung bzw. einer Linksverschiebung der Arbeitsangebots-Kurve niedergeschlagen. Die Folgerung, allerdings mit der Restriktion der ceteris-paribus-Klausel versehen, kann also nur lauten, daß die Mengenpolitik der Gewerkschaften tendenziell mit zu einem Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt geführt oder ein solches verschärft hat.[3]

---

[1] Seit 1960 ist das Arbeitsvolumen ständig gesunken; der Gesamtaufwand an Arbeitsstunden fiel im Zeitraum von 1960 bis 1976 von 56,2 Mia auf 46,2 Mia Stunden, vgl. Bundesregierung, Presse- und Informationsamt: Informationen der Bundesregierung für Arbeitnehmer Nr. 10 (1977), S. 7. Der Rückgang der in der Industrie geleisteten Arbeiterstunden zwischen 1960 und 1973 von ca. 13,4 Mia auf 11,1 Mia Stunden, vgl. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen 26. Jg. (1975) Heft 6, S. 187, ist u.a. bedingt durch die Abnahme der durchschnittlichen jährlichen Arbeitszeit von 2046 auf 1822 Stunden. Reduzierte sich die Anzahl der im Durchschnitt geleisteten Wochenarbeitsstunden von 1960 bis 1972 von 42,0 auf 37,4 Stunden, vgl. Statistische Jahrbücher. Verschiedene Jahrgänge, verminderte sich die Zahl der bezahlten Wochenarbeitsstunden nur von 45,6 auf 42,8 Stunden, vgl. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen 25. Jg. (1974) Heft 6, S. 207. Hierin drückt sich vor allem die Zunahme der arbeitsfreien Tage pro Jahr aus: im Zeitraum 1960 bis 1975 von durchschnittlich 118 auf 152 Tage, vgl. Die Welt vom 4.4.1977. Konjunkturelle Faktoren sind bei diesen Zahlen nicht eliminiert. Ebenso gehen die ausl. Arbeitskräfte in diese ein.

[2] S. Tabelle 9 , S. 153

[3] Vgl. o.V.: Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 25. Jg. (1973) Heft 10, S. 28-34, vgl. S. 30; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1972. Bonn 1972, S. 145 (Bundestagsdrucksache)

2.2.2 Gewerkschaftliche Lohnpolitik

In engem Zusammenhang mit der Politik der Arbeitsmenge steht die gewerkschaftliche Lohnpolitik; erstere ist auch verkappte Lohnpolitik, wenn z. B. eine Verkürzung der Arbeitszeit mit Lohnausgleich gefordert wird.

Wie eingangs erwähnt, kommt der Lohnpolitik größte Bedeutung für das Arbeitsmarktgeschehen zu. Die Höhe des Lohnsatzes ist einmal Determinante des Arbeitsangebotes, zum anderen ist sie eine entscheidende Größe für den Umfang der Arbeitsnachfrage. Eine moderate Lohnpolitik belohnt der Markt mit Vollbeschäftigung und Sicherheit des Arbeitsplatzes; das Vollbeschäftigungsziel wird dann erreicht werden können, wenn die Arbeitswilligen für ihre Tätigkeit nicht mehr fordern, als am Markt für das Produkt dieser Tätigkeit bezahlt wird, unter Berücksichtigung der Entgelte für andere am Produktionsprozeß beteiligte Faktoren sowie staatlicher Ansprüche.[1] Damit betrachten wir vorerst das Lohnsatzniveau.
Im allgemeinen, vor allem im internationalen Querschnittsvergleich, wird den deutschen Gewerkschaften in der Vergangenheit - zumindest bis zum Anwerbestop - gesamtwirtschaftliches Augenmaß bei ihrer Lohnpolitik zuerkannt, was mit zu dem wirtschaftlichen Erfolg der Bundesrepublik beitrug. Identifiziert der Sachverständigenrat[2] die strukturelle Arbeitslosigkeit im Jahre 1975 als 'Arbeitslosigkeit aufgrund eines zu hohen Lohnniveaus', so erscheint uns für den größeren Zeitraum der Beobachtungsperiode der umgekehrte Schluß gerechtfertigt, für die überwiegend eine strukturelle Überbeschäftigung diagnostiziert werden kann.[3] Bezeichnen die Sachverständigen strukturelle Unterbeschäftigung als mittelfristige Haftungsfolge zu hoher Lohnforderungen[4], so erweist

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Stabiles Geld - stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65. Stuttgart-Mainz 1965, S. 139 (in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1964/65); Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 128

[2] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 133

[3] Bei Ausländerbeschäftigung ist die Zahl der gemeldeten offenen Stellen meist größer als die der registrierten Arbeitslosen; siehe aber S. 17 ff.

[4] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 130

sich eine über mehrere Konjunkturzyklen hinweg zu beobachtende Überbeschäftigung als Konsequenz zu geringer Lohnsteigerungen, ohne daß wir 'zu hoch' oder 'zu gering' definieren können, es sei denn anhand der Symptome auf dem Arbeitsmarkt (Tautologie!) oder gemäß Konzepten wie z. B. dem der kostenniveauneutralen Lohnpolitik, das aber bereits auf ganz bestimmten restriktiven Prämissen basiert. Es ist festzustellen, daß ein vollbeschäftigungskonformes Lohnniveau gar nicht eindeutig quantifiziert werden kann.

Dies ist eine ex post-Betrachtung. Um ex ante fixierte Zielsetzungen adäquat bestimmen zu können, wäre eine hinreichend gute Kenntnis der gewerkschaftlichen Vorstellungen des Lohnsteigerungsspielraumes und der Konsequenzen von dessen Über- oder Unterschreitung erforderlich. Insbesondere in Zeiten vermehrter Unsicherheit über den weiteren Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung ist diese Vorbedingung jedoch vielfach nicht erfüllt. Hatten die Gewerkschaften zeitweise eine relativ zu zurückhaltende Lohnpolitik verfolgt, so kann dies ex post damit erklärt werden, daß ihre Erwartungen von der realen Entwicklung übertroffen wurden, d. h. sie ihre Verhandlungsposition im bargaining-Prozeß zu ungünstig eingeschätzt hatten. Hier läge also ein Informationsdefizit vor. Deutlich sichtbar wurden jedenfalls die Implikationen der Lohnpolitik für die allgemeine Beschäftigungssituation. Tatsächlich waren die Lohnsteigerungsraten in Relation zur Produktivitätsentwicklung (dem groben Richtmaß der Lohnpolitik) und dem Preisanstieg über einige Jahre hinweg niedriger, was sich in einer Verschlechterung der Reallohnposition ausdrückt.[1] Inwieweit sich hierin im Verlauf des Ausländerzustroms ein lohndämpfender Effekt der Ausländerbeschäftigung andeutet, läßt sich schlüssig nicht sagen. In der Retrospektive erwächst jedenfalls der Eindruck, die Gewerkschaften hätten sich mitunter mit weniger zufrieden gegeben, als sie hätten

---

[1] Siehe dazu Tabelle 5, S.89

erreichen können.[1]
Die Gewerkschaften können allerdings im Hinblick auf die Reallohnposition, das darf nicht übersehen werden, lediglich Nominallohnpolitik betreiben. Daher kommt den Unternehmen (-sverbänden) durch ihre Mitbeteiligung am bargaining-Prozeß und die Möglichkeit der Überwälzung der Lohnkosten auf die Preise ebenfalls große Bedeutung zu. Schließlich ist der Staat nicht zu vergessen, der als Tarifpartner, Unternehmer, Gesetzgeber und Träger der Wirtschaftspolitik seinen Einfluß geltend machen kann. Dabei spielt nicht zuletzt die Wechselkurspolitik eine Schlüsselrolle, da über den Tauschkurs die Lohnkosten in nationaler Währung in international vergleichbare Dimensionen transformiert werden. Dennoch erwächst der gewerkschaftlichen Lohnpolitik zentrale Relevanz, nicht zuletzt wegen deren Signalwirkung in einem komplexen und interdependenten Prozeß.
Die Ausstrahlung einer temporär eher leicht rückläufigen Reallohnposition auf die internationale Arbeitsteilung[2] mit den erwähnten Symptomen läßt sich anhand der in der Einführung aufgezeigten Modellsituation erkennen. Diese zeichnete sich dadurch aus, daß ein globaler Ausgleich eine (absolute/relative) Erhöhung des durchschnittlichen Lohnsatzes im Einwanderungs- und eine Verminderung im Auswanderungsland erforderte. Eine Steigerung der Reallöhne hier im Vergleich zu den Emigrationsländern würde eine Abwanderung von Arbeitsplätzen dorthin bewirken, so daß - bei einer ziemlich mechanistischen Betrachtungsweise - Überbeschäftigung, Arbeitslosigkeit und Arbeitskräftewanderungen

---

[1] Vgl. ARNDT, H.: Erfahrungen aus zwei Jahrzehnten Weltwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst 55. Jg. (1975) Heft 8, S. 420-428, vgl. S. 422 f. Zur Unterstreichung dieser Behauptung führt er den Vorwurf von GIERSCH aus dem Jahre 1968 an die Adresse der Gewerkschaften an, sie hätten sich praktisch mit der Hälfte des realen vollbeschäftigungskonformen Lohnzuwachses begnügt mit allen daraus erwachsenden Konsequenzen, vgl. GIERSCH, H.: Diskussionsbeitrag. In: Lohnpolitik und Einkommensverteilung. H. ARNDT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 51. Berlin 1969, S. 783-787, vgl. S. 787. Allerdings verweist ARNDT auf das Phänomen der Lohndrift. Vgl. auch Sachverständigenrat JG 1969 a.a.O., S. 22 ff.; vgl. HENSCHEL, R.: Ungleichgewicht auf der Preis-Seite. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 50, S. 67

[2] Die Lohnstückkosten sind in der Bundesrepublik während der 60er Jahre weit weniger als im relevanten Ausland gestiegen, vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 80

tendenziell verschwinden würden.[1] Abgesehen von der Entwicklung im Komplex 'Auswanderungsländer' weicht die Realität in der Bundesrepublik angesichts der Entwicklung in den 60er Jahren also völlig von solchen Modellüberlegungen ab.
Wenn sich die Gewerkschaften z. B. 1972 gegen ein prononciertes Wachstumsdenken ausgesprochen haben, soweit Zuwächse des realen Sozialprodukts sich nur durch eine Ausdehnung der Arbeitszeit und/oder eine Ausweitung der Ausländerbeschäftigung realisieren ließen[2], und auch der bereits bestehenden Beschäftigung von Ausländern zunehmend kritischer gegenüberstanden, dann mußte eine aggressive Lohnpolitik prima facie in zweifacher Hinsicht ihren Vorstellungen entsprechen: wegen eines möglichen Umverteilungseffektes sowie einer allmählichen Verminderung des Ausländerbestandes.

Zwar besitzt eine aggressive Nominallohnpolitik nach überwiegendem Verständnis und einschlägiger Erfahrung eine relativ wenig spürbare Umverteilungswirkung, längerfristig kann sie aber mit ziemlicher Sicherheit das Problem der Anwerbung und Beschäftigung von Ausländern entschärfen.[3] Bereits V. LUTZ zählt eine akzentuierte Lohnpolitik zu den Schutzmaßnahmen der Arbeitnehmerseite gegen die Ausländerbeschäftigung, sieht sie doch die Anwerbung von Ausländern im Prinzip als eine Alternative zu den Arbeitsmarkt ausgleichenden Lohnerhöhungen.[4]

---

[1] Vgl. GIERSCH, H.: Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion. In: Die Weltwirtschaft Heft 2 (1972), S. 127-135, vgl. S. 133 (in der Folge zitiert als: GIERSCH IV)

[2] Vgl. o. V.: Zur Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1972 und 1973. In: WSI-Mitteilungen 25. Jg. (1972) Heft 11, S. 333-363, vgl. S. 334

[3] Eine (mögliche) Steigerung der Reallöhne würde allerdings die Attraktivität der Bundesrepublik für ausl. Arbeitskräfte erhöhen; ohne Wanderungshemmnisse (Freizügigkeit) könnte daraus ein verstärkter Zustrom resultieren. Da diese Prämisse für die Auswanderungsländer mit Ausnahme Italiens nicht erfüllt war, erscheint die Hypothese, die Gewerkschaften hätten gerade wegen des offenen Arbeitsmarktes eine relativ zurückhaltende Lohnpolitik verfolgt, weniger relevant.

[4] Vgl. LUTZ, V. a.a.O., S. 21

Hier muß jedoch eine Unterscheidung getroffen werden; die 'Schutzfunktion' hoher Lohnzuwächse ist nicht unabhängig vom Zeitpunkt von deren Auftreten. Vor einer Anwerbung von Arbeitskräften werden die Implikationen andere sein als nach einem Jahrzehnt massiver Zuwanderung. Die Hypothese der gewerkschaftlichen Beeinflussung der Ausländerbeschäftigung über das Instrument der Lohnpolitik läuft im Falle einer bestehenden umfangreichen Ausländerbeschäftigung Gefahr, die Ungewißheit über die Inzidenz von Nachfrageminderungen auf dem Arbeitsmarkt für Aus- und Inländer zu vernachlässigen.[1] Je strenger komplementär die Ausländerbeschäftigung ist, desto eher ist auch eine Gefährdung der Arbeitsplätze von Inländern gegeben. Aber auch bei Substitutionalität zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften bestehen Imponderabilien über die jeweiligen Rückwirkungen.
Auch die umgekehrte Abfolge ist mit Unsicherheiten gespickt. Es ist ein Trugschluß - ausgehend von der Hypothese der lohndämpfenden Wirkung der Ausländerbeschäftigung - zu argumentieren, man könne das Lohnniveau auf 'marktgerechte' Dimensionen heben, indem man die ausl. Arbeitskräfte vom inländischen Arbeitsmarkt verdrängt. Für einige Teilbereiche mag dies zwar vielleicht zutreffen, die mangelnde Substituierbarkeit von aus- durch inländische Arbeitskräfte steht einer Verallgemeinerung jedoch im Wege.[2] Die Gewerkschaften hätten - bei dem Bestreben um eine Verbesserung der Reallohnposition und unter der Prämisse eines lohndämpfenden Effekts der Ausländerbeschäftigung - ihre Lohnpolitik viel früher durch eine Beschränkung des zusätzlichen Arbeitsangebotes aus dem Ausland flankieren und untermauern müssen.

---

[1] Eine Reduktion der Arbeitsnachfrage insgesamt und der nach ausl. Arbeitskräften im besonderen ist in den 70er Jahren auch als Konsequenz der gewerkschaftlichen Lohnpolitik zu erkennen. Jedoch ist anzuerkennen, daß in der Phase der umfangreichsten Ausländerbeschäftigung die Bundesrepublik zum Hochlohnland wurde; siehe dazu S. 123, Fußnote 2

[2] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 135. Es ist weniger ein Beschleunigungseffekt für Lohnsteigerungen als vielmehr kurzfristig ein Absinken der Inländerbeschäftigung zu vermuten. Daraus ließen sich asymmetrische Lohneffekte der Ausländerbeschäftigung ableiten.

Bewegten sich die Reflexionen bisher in globalem Rahmen, müssen wir abschließend noch einige Überlegungen zur Lohnstruktur und strukturellen Divergenzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage anstellen. Die Funktionsfähigkeit eines Faktormarktes wird - simultan und interdependent - durch die Preis- und die Faktoranpassungsflexibilität determiniert. Der Ruf nach ausl. Arbeitskräften ist c. p. umso lauter, je geringer die Mobilität der inländischen Arbeitskräfte ist. Zwar treten die Gewerkschaften trotz der daraus für den einzelnen entstehenden Härten für Mobilität der Arbeitskräfte ein, prinzipiell betonen sie jedoch die Vorrangigkeit der Regional- vor einer Mobilitätspolitik.[1] Einmal stellt sich die Frage, ob der Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte ein Substitut für Mobilitätspolitik sein kann. Zum anderen ist - und diesen Gedanken verfolgen wir hier weiter - zu überlegen, ob die Gewerkschaften mit ihrer Lohnpolitik die Anpassung an den Strukturwandel gefördert oder erschwert haben. Von deren Förderung könnte insbesondere dann ausgegangen werden, wenn eine funktionale, sektorale und/oder regionale Differenzierung der Lohnsteigerungsraten auch in Funktion der Knappheitsverhältnisse auf den spezifischen Teilarbeitsmärkten vorgenommen worden wäre.[2]

Dabei zeigt sich, daß die Gewerkschaften wenig dazu beigetragen haben, über differenzierte Lohnsteigerungsraten zwischen Überschuß- und Mangelbereichen vorhandene partielle Arbeitsmarktungleichgewichte abzubauen; vielmehr haben die Einzelgewerkschaften i. a. versucht, mehr oder weniger uniforme Lohnsteigerungsraten in den einzelnen Berei-

---

[1] Vgl. MARKMANN, H. a.a.O., S. 231

[2] Es wurde allerdings bereits darauf hingewiesen, daß eine den Knappheitsverhältnissen entsprechende, u.U. tiefgreifende Änderung der funktionalen Einkommensstruktur schwerlich zu realisieren ist.

chen durchzusetzen.[1] Dies kann als ein Zeichen von Marktmacht gewertet werden. Wenn man das Prinzip 'gleicher Lohn für gleiche Leistung' (i. S. v. Tätigkeit) ungeachtet der interregionalen sowie intersektoralen Produktivitätsdivergenzen[2] realisieren will, so werden dadurch die dem Markt inhärenten Ausgleichstendenzen eliminiert.[3] Haben die Gewerkschaften eine Politik der 'imitierenden' Lohnforderungen praktiziert, so läßt eine temporär geringfügig rückläufige Reallohnposition summa summarum auf eine zeitweilige Orientierung an eher unterdurchschnittlichen Bereichen schließen.[4]

Bei diesem Sachverhalt profitieren die prosperierenden Regionen mit Produktivitätsvorteilen, während weniger begünstigte Bereiche relativ schlechter abschneiden, jedoch vergleichsweise lebensfähig bleiben.[5] Für sich allein betrachtet, mindert ein solches Vorgehen den Anreiz, in den letztgenannten Gebieten zu produzieren. Bei Vorliegen von für

---

[1] PFROMM spricht in diesem Zusammenhang von der 'sozialen Lohnstrukturdynamik'; sämtliche Arbeitnehmer - bzw. ihre Verbände - würden vertikal eine gerechte Beteiligung am Wachstum fordern, wobei sie sich in der Größenordnung horizontal orientieren, vgl. PFROMM, H.-A. a.a.O., S. 430; vergleichbar auch Kommission ... a.a.O., S. 291. GERFIN resümiert zur Lohnstrukturentwicklung (Tariflohnstruktur und Lohndriftprozesse), daß es überwiegend Marktkräfte und nicht Kollektivvereinbarungen waren, die die Effektivlohnstrukturentwicklung in der Industrie determiniert haben, vgl. GERFIN, H. II a.a.O., S. 147

[2] Letzten Endes sind die Rentabilitätsdifferenzen relevant, womit die Produktnachfrage als Determinante hinzutritt.

[3] Vgl. GIERSCH, H. IV a.a.O., S. 130

[4] Wie erwähnt, hat möglicherweise auch die reale Entwicklung die Erwartungen der Gewerkschaften übertroffen.

[5] Dies implizierte eine Tendenz zu relativer Ausweitung der Beschäftigung, wofür die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften günstige Voraussetzungen schuf.

große Bereiche gültigen, mehr oder minder einheitlichen Lohnzuwachsraten muß die Anpassungsvariable 'Menge' ohne ausgeprägte Signale wirksam werden.[1] Entfällt eine räumliche Lohndifferenzierung und vermindert sich dementsprechend der Ansporn zur Produktions-Dezentralisierung, erwächst c. p. in verstärktem Umfange die Notwendigkeit zur Mobilität der Arbeitskräfte. Ist diese unzureichend, sind partielle Ungleichgewichte die Folge.[2]

Unter sektoralen Aspekten sind die von dieser Politik ausgehenden Lohn-Signale von Wachstumsindustrien ebenfalls insgesamt zuweilen zu schwach, um Arbeitskräfte vermehrt aus schrumpfenden Branchen anzulocken. Letztere aber können den infolge Lohndrift doch auftretenden Arbeitskräfteverlust durch die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften wieder wettmachen; unter sonst günstigen Bedingungen können auf diese Weise auch vergleichsweise arbeitsintensive Produktionen im Inland mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt aufrechterhalten werden.

Eine Politik annähernd konstanter Tariflohnstrukturen bei Vorliegen partieller Marktungleichgewichte begibt sich jedenfalls teilweise der Allokationsfunktion von Lohndifferenzen und schafft c. p. Anreize zum Rekurs auf ausl. Arbeitskräfte.
Fazit: Auch die gewerkschaftliche Lohnpolitik hat also insgesamt temporär der Tendenz nach zur Bildung oder Verschärfung von Arbeitsmarktungleichgewichten beigetragen. Seit Beginn der 70er Jahre ist sowohl in der globalen Lohnpolitik als auch - mit einem time-lag - in deren Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt eine fundamentale Veränderung eingetreten.

---

[1] Die hypothetischen Rückwirkungen auf und die Zusammenhänge mit der Ausländerbeschäftigung siehe S. 192 ff.

[2] Diese Feststellung wird häufig getroffen, um die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften zu begründen, vgl. z.B. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: Maßnahmen zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer. Düsseldorf 1972, S. 31; SELKE, W.: Regionale Prognosen der Ausländerwanderung in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Steuerung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 39-48, vgl. S. 41. Dabei darf aber nicht die prinzipielle Substitutionalität von Arbeitsmobilität und Kapitalflexibilität übersehen werden.

2.3 Erklärungshypothesen für die Gewerkschaftspolitik gegenüber der Ausländerbeschäftigung

2.3.1 Generelle Anmerkungen

Daß die deutschen Gewerkschaften - im Gegensatz zu Arbeitnehmerorganisationen in anderen Ländern - gegen die Anwerbung von Arbeitskräften nicht opponierten, sondern dieser sogar positiv gegenüberstanden[1], kann nicht als selbstverständlich angenommen werden. Dies gilt umso mehr, als eine konkrete Kooperation seitens der Gewerkschaften erstmals Mitte der 50er Jahre gefordert und erkennbar wird; zu diesem Zeitpunkt herrschte nämlich Unterbeschäftigung in der Bundesrepublik. Es war damit das erste Mal in der bereits langen Zuwanderungstradition Deutschlands, daß Vereinbarungen über die Ausländerbeschäftigung nicht ohne und gegen die Gewerkschaften getroffen wurden.[2] Die affirmative Haltung der Gewerkschaften ist vor dem Hintergrund der Tatsache zu sehen, daß Arbeitnehmer die Ausländerbeschäftigung am ehesten ablehnen[3]; ob und inwieweit einzelne Gruppen von Arbeitskräften durch die Ausländerbeschäftigung Nachteile erfahren, wird zu untersuchen sein. Da der Arbeitskräfteimport nicht allen Bevölkerungsschichten gleichermaßen Vorteile bringen dürfte, kann jedenfalls den Gewerkschaften der Vorwurf der Kurzsichtigkeit nicht gemacht werden, wenn sie dazu nur zögernd ihre Zustimmung gaben.[4]

---

[1] Vgl. KINDLEBERGER, Ch. P.: Europe's Postwar Growth. Cambridge (Mass.) 1967, S. 201 (in der Folge zitiert als: KINDLEBERGER I)

[2] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 104

[3] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 20; ähnlich ROEMER, F. a.a.O., S. 202

[4] Vgl. ROTHSCHILD, K. W. I a.a.O., S. 229

Eines ist jedoch auffallend: Die Gewerkschaften, vor allem auch ihre wissenschaftliche Institution, haben sich über lange Zeit hinweg zu einem die Allgemeinheit und die eigene Organisation so stark tangierenden Problem wie die Ausländerbeschäftigung kaum dezidiert nach außen hin geäußert. Die Kritik, daß es an Untersuchungen über die langfristigen Implikationen der Ausländerbeschäftigung fehle[1], fällt somit nicht zuletzt auch auf die Gewerkschaften selbst zurück. Erst 1971 wurde erstmals umfassend die Haltung der deutschen Gewerkschaften in einem Arbeitspapier festgehalten.[2] Dabei werden jedoch kaum volkswirtschaftliche Fragen angesprochen; wo dies der Fall ist, erfolgen nur sehr globale Statements.[3]

Die gewerkschaftliche Haltung zur Ausländerbeschäftigung ist im Zeitablauf nicht invariant. Auch deshalb empfiehlt es sich, die Umstände des ersten Anwerbeabkommens mit Italien ins Gedächtnis zurückzurufen. Im Jahre 1955 verzeichnete man mit 3,9 % Arbeitslosigkeit - wobei auf jede offene Stelle statistisch zwei Arbeitssuchende kamen - nach allen gängigen Definitionen eine Situation der Unterbeschäftigung.[4] Angesichts dieser globalen Daten ruft die Begründung der Gewerkschaften für ihre Zustimmung zur Anwerbung von Arbeitskräften Erstaunen hervor. "Um vor-

---

[1] Vgl. LEMINSKY, G.: Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft. In: Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der IG Metall, 11.-14.4.1972, Oberhausen. Bd. 9 Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt 1972, S. 11-44, vgl. S. 41 (in der Folge zitiert als: LEMINSKY, G. I)

[2] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund: Ausländische Arbeitnehmer. Düsseldorf o. J., S. 1 ff.

[3] Als symptomatisch für die zurückhaltende Artikulation in Sachen Ausländerbeschäftigung erachten wir den Band über die Zukunft der Gewerkschaften mit Beiträgen zur 4. Internationalen Arbeitstagung der IG Metall vom 11.-14.4.1972 in Oberhausen. Ganz im Gegensatz zu den Problemen im Zusammenhang mit multinationalen Unternehmen finden Fragen der Ausländerbeschäftigung höchstens einmal am Rande Erwähnung.

[4] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1966. Bonn 1966, S. 58 (Bundestagsdrucksache)

handene Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu überwinden, haben der DGB und die in ihm vereinigten Gewerkschaften 1955 die grundsätzliche Zustimmung zur Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern gegeben."[1] Nicht nur im Hinblick auf den Rückgriff auf italienische Landarbeiter als Folge struktureller Ungleichgewichte wird seitens der Gewerkschaften eingeräumt, daß in der ersten Phase des Arbeitskräfteimports den Interessen der inländischen Arbeitnehmer zuwidergehandelt worden wäre.[2]

Worauf ist dies zurückzuführen? Vielleicht waren die Gewerkschaften einfach nicht mächtig genug gewesen, um die Zuwanderung zu verhindern. Möglicherweise standen sie lediglich vor der Alternative, entweder mit ihrer Zustimmung die Entscheidung für die Beschäftigung von Ausländern zu tragen und an der Ausarbeitung der Modalitäten mitzuwirken oder aber den anderen sozialen Gruppen Initiative und Ausführung zu überlassen.[3] Die ex post-Begründung des DGB, man habe zu diesem Zeitpunkt "... einen notwendigen Beitrag zur Sicherung der Vollbeschäftigung ..."[4] geleistet, kann angesichts der damals gegebenen globalen Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht überzeugen. Eventuell haben eher gewerkschaftliche Verbandsinteressen eine Rolle gespielt angesichts einer ungünstigen Entwicklung des Organisationsgrades. Es ist aber unbestritten, daß die Entscheidung zur Mitarbeit den Gewerkschaften die Möglichkeit gab, ihnen wichtige Regelungen einzubringen.

---

[1] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund a.a.O., S. 1. Natürlich kann das Vorliegen eines partiellen Nachfrageüberschusses als Erklärung dienen; angesichts der globalen Arbeitsmarkt-Situation ist die Zustimmung dennoch nicht selbstverständlich.

[2] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 105 f

[3] Vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 129; ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 108

[4] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund a.a.O., S. 1

Weitere Hypothesen für die gewerkschaftliche Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung sind:

- die Akzeptanz der ausl. Arbeitskräfte als komplementäre Faktoren;
- die formale Erfüllung der gewerkschaftlichen Forderungen zum Schutze inländischer Arbeitskräfte.

  Ausgehend von den gewerkschaftlichen Zielen, die grob umrissen werden können mit Erreichung oder Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, angemessener Beteiligung der Arbeitnehmer am wirtschaftlichen Wachstum, Umverteilung der Einkommen zu deren Gunsten sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen, lassen sich die wohl hauptsächlichen Bedenken der Gewerkschaften gegen die Ausländerbeschäftigung im Prinzip auf zwei Punkte reduzieren:[1]
  - die Furcht vor einer lohndämpfenden Wirkung der Ausländerbeschäftigung, und
  - die Sorge um die Zunahme der Arbeitslosigkeit bzw. die Minderung der Chancen, die inländischen Reserven vermehrt ausschöpfen und eventuell organisieren zu können.
- internationale Solidarität.

2.3.2 Lohnmäßige Gleichstellung der ausländischen Arbeitskräfte

Hauptsorge schien eine mögliche 'Lohndrückerfunktion' der ausl. Arbeitskräfte zu sein. Sind diese nämlich bereit, zu niedrigeren Lohnsätzen und/oder schlechteren Arbeitsbedingungen als Inländer zu kontrahieren - und diese Bereitschaft ist angesichts der sozioökonomischen Verhältnisse in den Herkunftsländern abzusehen gewesen -, so könnte sich dies negativ auf die Beschäftigungssituation für Inländer auswirken, da damit ein Anreiz zur Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften entstünde,

---

[1] Vgl. z. B. MARSHALL, A. a.a.O., S. 64

wenn inländische Arbeitskräfte nicht ihre Ansprüche reduzierten. Diese Gefahr glaubte man dadurch ausschalten zu können, daß man eine lohnmäßige Gleichbehandlung sowie eine arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung forderte und auch durchsetzte.[1]

Wenn auch das Prinzip 'Gleicher Lohn für gleiche Arbeit' in der Praxis nicht immer realisiert worden ist, so hat doch seine Verankerung in sämtlichen Abmachungen offensichtlich die Bedenken der Gewerkschaften zerstreut.[2] Aber: Genießen die ausl. Arbeitskräfte auf dem Papier gleiche Bezahlung, nehmen sie in der Realität doch häufig die am wenigsten einträglichen Arbeitsplätze ein. Bei der Einstufung in die verschiedenen Lohngruppen ist eine relative Schlechterstellung der Ausländer mangels Sprachkenntnisse, einschlägiger Berufserfahrung u. ä. möglich gewesen.[3] Dies kann auch Gültigkeit haben, wenn der Gesamt-Bruttolohn der Ausländer kaum von dem von Inländern abweicht; dieser ist kein untrügerischer Maßstab, solange man nicht den jeweiligen Input an Arbeitszeit (z. B. Überstunden) sowie die qualitativen Arbeitsbedingungen kennt.

Eine lohnmäßige Differenzierung zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften erschiene auch im Hinblick auf die sog. Lohndrift plausibel[4],

---

[1] Vgl. RICHTER, H.: Probleme der Anwerbung und Betreuung ausländischer Arbeitnehmer aus der Sicht der Gewerkschaften. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 251-255, vgl. S. 251 (in der Folge zitiert als: RICHTER, H. I); Deutscher Gewerkschaftsbund a.a.O., S. 1

[2] Vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 129

[3] Vgl. z.B. die sog. Leichtlohngruppen bei weiblichen Arbeitskräften

[4] Vgl. KINDLEBERGER, Ch. P. I a.a.O., S. 201. Eine Inländerpräferenz würde sich darin äußern, daß - um auf diese Weise einen monetären Anreiz zu schaffen - inländische Arbeitskräfte über die Tariflöhne hinausgehende Effektivlöhne erhielten, wohingegen ausl. Arbeitskräfte lediglich tariflich entlohnt würden, weil in ihrem Falle i.d.R. keine Notwendigkeit zu besonderen Maßnahmen bestünde. Die Gültigkeit dieses Arguments ist u.a. vor allem abhängig von
- dem Zutreffen der gesetzten Prämisse, die im Zeitverlauf möglicherweise an Gewicht eingebüßt hat;
- der Markttransparenz der ausl. Arbeitskräfte und dem Einsatz von Betriebsräten und Gewerkschaften;
- der Politik der Gewerkschaften, die Effektivlöhne weitestgehend tariflich abzusichern.

Wir vermuten durchaus einen differenzierenden Effekt vor allem zu Beginn des Beobachtungszeitraums, ohne dies allerdings statistisch belegen zu können, weil dazu höchstens globale Zahlen existieren.

wenn man eine spezifische Inländerpräferenz der Unternehmen unterstellen könnte.

Ist nun die wenigstens prinzipielle lohnmäßige Gleichstellung der ausl. Arbeitskräfte gleichbedeutend mit der Verhinderung einer lohndrückenden Wirkung der Ausländerbeschäftigung und entsprechender Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt?

Vom Modell her wird eine Erhöhung des Arbeitsangebotes zu niedrigeren Löhnen führen, selbst wenn Inländer und Ausländer gleichen Lohn bekommen.[1] Die makroökonomische Grenzproduktivitätstheorie sagt z. B. aus, daß - bei einer makroökonomischen Produktionsfunktion mit abnehmenden Ertragszuwächsen und 'constant returns to scale' - ein wachsendes Faktorangebot wegen des sinkenden Grenzprodukts nur bei rückläufigen Faktorentgelten beschäftigt werden kann; entsprechend wäre also anzunehmen, daß eine spürbare Vergrößerung des Arbeitspotentials bzw. des Arbeitsangebotes durch Zuwanderung im Prinzip negative Rückwirkungen auf die Lohnentwicklung zeitigen müßte.[2] Lassen Modellüberlegungen also einen Dämpfungseffekt als plausibel erscheinen[3], so deuten die Arbeitsmarkt-Vorgänge an, daß die Knappheitsrelationen nicht die ausschließlich determinierende Rolle bei der Lohnfindung spielen, die ihr die Theorie zumißt.

Eine Aussage über die hypothetischen Lohnwirkungen der Ausländerbeschäftigung kann immer nur über die Frage angesteuert werden, welche Entwicklung im Bereich der Lohnsätze sich mit einer wesentlich gerin-

---

[1] Vgl. KINDLEBERGER, Ch. P. I a.a.O., S. 182. Siehe auch S. 52 f

[2] Wie aber verträgt sich damit die Beobachtung, daß in die Phase des stärksten Anstiegs der Ausländerbeschäftigung die Entwicklung der Bundesrepublik, international gesehen, zum Hochlohnland fällt? Zur Erklärung dieser eigentlich paradoxen Koinzidenz ist auf beträchtliche internationale Inflationsdifferentiale, eine ausgeprägte Boomperiode im Inland und günstige Exportbedingungen - bei kurzfristiger und leicht reversibler Anpassungsmöglichkeit dank der Ausländerbeschäftigung -, Nachholeffekte bei Löhnen und Wechselkursen, Strukturanpassungsträgheit u.ä. zu verweisen.

[3] Modifizierte Prämissen können allerdings auch unterschiedliche Resultate zeitigen.

geren Zahl von bzw. ohne ausl. Arbeitskräfte eingestellt hätte. Plausiblerweise geht man von der Arbeitsmarkt-Konstellation zu Beginn der eigentlichen Hauptzuwanderung (1960/61) aus, die durch ca. 500 000 vakante Arbeitsplätze gekennzeichnet war. Das Bestreben der Unternehmen, diese zu besetzen, ist naheliegend. Um aus der Arbeitsmarkt-Reserve oder per Abwerbung Arbeitskräfte zu attrahieren, hätte es besonderer positiver Anreize bedurft, vor allem materieller Natur.[1]

Auf diese Weise eingetretene Lohnsteigerungen vornehmlich für industrielle Beschäftigungen mit oft vergleichsweise geringen Qualifikationsanforderungen könnten aber nicht isoliert gesehen werden; sie hätten auf das gesamte Lohngefüge ausgestrahlt. Wäre es den anderen Qualifikationsstufen gelungen, ihre Differentialrenten aufrechtzuerhalten[2], hätten sich also relativ höhere Lohnsatzsteigerungen durch die gesamte Lohnhierarchie fortgepflanzt, dann wäre ohne Ausländerbeschäftigung das Lohnniveau stärker gestiegen - und umgekehrt eine Lohndämpfung durch die Ausländerbeschäftigung gegeben. Dies ist eine bedingte Aussage; die geschilderte Entwicklung ist zwar plausibel, jedoch nicht sicher. Noch größere Unsicherheit besteht gegenüber der weiteren fiktiven Arbeitsmarkt-Dynamik.
Ausgehend von einem einfachen Arbeitsmarkt-Modell[3] hätte eine Lohnniveausteigerung c. p. eine Tendenz zum Arbeitsmarkt-Ausgleich impliziert. Ob und inwieweit aus der Interaktion der Größen Lohn, Wechselkurs, Güter- und Arbeitsnachfrage u. ä. eine Perpetuierung eines vergleichsweise stärkeren Lohndrucks resultiert hätte, kann nicht schlüssig gesagt werden. Möglicherweise wäre durch eine Entspannung von der Nachfrage-

---

[1] U. U. in Form einer verstärkten Lohndrift, vgl. BOEHNING, W. R. III a.a.O., S. 63 f

[2] Diese Annahme scheint angesichts der 'imitierenden' Lohnforderungen auch vertikal gerechtfertigt.

[3] Siehe Kapitel I

seite her eine grundlegend andere Entwicklung eingetreten. Wahrscheinlich wäre die 'Beschäftigungswelle' kürzer verlaufen und die 'Lohnwelle' früher angelaufen.[1]

Nach diesen hypothetischen, überwiegend globalen Ausführungen betrachten wir nun verstärkt Teilarbeitsmärkte, gehen also vom Lohnniveau zu eher strukturellen Gesichtspunkten über. Die These, eine lohndrückende Wirkung der Ausländerbeschäftigung für Inländer geringer Qualifikation könne sich nur bei geringem Einfluß der Gewerkschaften einstellen, eine starke Position von diesen auf dem Arbeitsmarkt würde allgemeine Lohnerhöhungen auch für die genannte Gruppe durchsetzen[2], scheint durch die Praxis der prozentualen Lohnsteigerungen für die gesamte Lohnhierarchie sowie gelegentlicher allgemeiner Sockelbeträge gestützt zu werden. Ein Blick auf die Lohnstruktur anhand der Einkommensentwicklung[3] der verschiedenen Leistungsgruppen im Zeitverlauf - geschlechtsspezifisch differenziert nach der prozentualen Verdienstabstufung zwischen den einzelnen Leistungsgruppen - enthüllt auch eine ausgeprägte Konstanz dieser Struktur.[4] Danach hätten Industriearbeiter der Leistungsgruppen

---

[1] Unterstellt man den Gewerkschaften, daß sie einen lohndämpfenden Effekt der Ausländerbeschäftigung ausschlossen, so ist daran zu erinnern, daß die direkt an der Ausländerbeschäftigung interessierten Kreise durchaus von der Existenz eines solchen Effekts ausgehen konnten. Damit ist dieser hypothetisch als Motiv durchaus brauchbar.

[2] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I. a.a.O., S. 99

[3] Durchschnittliche Bruttostundenverdienste der Arbeiter in der Industrie.

[4] Vgl. v. d. DECKEN, W. a.a.O., S. 310; o.V.: Löhne und Gehälter. In: Wirtschaft und Statistik Heft 3 (1972),S. 202-204, vgl. S. 203; o.V.: Löhne und Gehälter. In: Wirtschaft und Statistik Heft 5 (1975),S. 334 f, vgl. S. 335.

Hier stellt sich die Frage, ob sich diese Konstanz trotz oder wegen der Ausländerbeschäftigung oder unabhängig von dieser eingestellt hat. Während SALOWSKY diesen Umstand insbesondere auf die Verfügbarkeit der ausl. Arbeitskräfte zurückführt, vgl. SALOWSKY, H. I a.a.O., S. 45, verweist KÜHL darauf, daß die relativ höchsten Lohnzuwachsraten den niedrigsten Leistungs- und Lohngruppen zugute gekommen seien, in denen ausl. Arbeitskräfte dominieren, vgl. KÜHL, J. II a.a.O., S. 14

2 und 3, denen die ausl. Arbeitskräfte vorwiegend zuzurechnen sind, statistisch keine relativen Lohneinbußen erlitten. Untersuchungen von GERFIN[1] haben jedoch ergeben, daß - tariflicher Nivellierungspolitik zum Trotz - in den 60er Jahren der rel. Lohnabstand zwischen Facharbeitern und Angelernten im Trend zugenommen hat. Als Differenzierungsfaktor wird ganz explizit die Ausländerbeschäftigung genannt.

Eine mögliche 'lohndrückende' Wirkung der Ausländerbeschäftigung beschränkt sich allerdings nicht allein darauf, in bestimmten Einkommensschichten eine effektive Verschlechterung der relativen Einkommensposition herbeizuführen. Auch eine relative Verschlechterung im Sinne einer Verhinderung sonst möglicher überdurchschnittlicher Lohnsteigerungen muß unter diesen Begriff subsummiert werden.

Partielle Engpässe auf einzelnen Teilarbeitsmärkten werden durch eine 'falsche' Lohnstruktur verursacht; wird letztere nicht den realen Gegebenheiten angepaßt, werden die Engpässe durch die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften ausgeglichen, dann ist doch der Tatbestand der Lohndämpfung bei kausaler Verknüpfung erfüllt.[2]
Ausgehend von der Annahme, daß wenig qualifizierte Inländer am direktesten von der Zuwanderung von Arbeitskräften betroffen sind, könnte man argumentieren, höher qualifizierte Arbeitskräfte, die nicht in direkter Konkurrenz zu ausl. Arbeitskräften stehen, würden entsprechend

---

[1] Vgl. GERFIN, H. II a.a.O., S. 138

[2] Vgl. ROTHSCHILD, K.W. I a.a.O., S. 232. Dies implizierte jedoch, daß ohne Ausländerbeschäftigung eine Anpassung erfolgte.

Beharrungstendenzen in der Lohnstruktur sind von der Situation auf dem Arbeitsmarkt abhängig - auf einem vollkommenen Arbeitsmarkt wären solche ausgeschlossen. Es steht so außer Zweifel, daß der mögliche Rückgriff auf ein in Grenzen unlimitiertes Arbeitspotential im Ausland derartigen Tendenzen förderlich war.
Es erscheint umgekehrt plausibel, daß ohne Ausländerbeschäftigung Änderungen in der Lohnstruktur wahrscheinlicher gewesen wären. Wie ausgeprägt diese ausgefallen wären, ist allerdings ungewiß, s. auch S. 31 f und 116, Fußnote 1.

dadurch gewinnen, daß die Lohndifferentiale zwischen qualifizierter und wenig qualifizierter Arbeit in geringerem Maße abgebaut würden als bei einem alternativen Anpassungsprocedere. Längerfristig könnten derartige Vorteile jedoch durch ein generell langsameres Ansteigen des gesamten Lohnniveaus geschmälert oder beseitigt werden, so daß auch diesen Arbeitskräften relative Nachteile erwachsen.[1]
Als Struktureffekt ist aber auf jeden Fall zu verzeichnen, daß inländische Arbeitskräfte in der Qualifikationshierarchie - als Ursache für die oder als Folge der Ausländerbeschäftigung - aufgestiegen sind. Dieses 'upgrading' implizierte einen Lohngruppenerhöhungseffekt.

Hier wie da ist es nicht möglich, die verschiedenen Effekte zu quantifizieren und zu saldieren, um einen Nettoeffekt zu bestimmen. Weil mit oder bei der Ausländerbeschäftigung eine 'falsche' Lohnstruktur nicht korrigiert wurde, ist die These einer partiellen Lohndämpfung mit Rückwirkungen auf das Arbeitsmarktungleichgewicht nicht von der Hand zu weisen. Angesichts einer in den 60er Jahren ungünstigen Entwicklung der Reallohnposition könnte argumentiert werden, dieses Symptom auch mit der Ausländerbeschäftigung zu assoziieren. Mangels Zurechenbarkeit sowie Kenntnisse über die Alternativentwicklung sind die Aussagen allerdings mit großer Unsicherheit behaftet.
Jedenfalls hat die prinzipielle lohnmäßige Gleichstellung der ausl. Arbeitskräfte die gewerkschaftliche Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung ermöglicht. Etwaige negative Erfahrungen in der Folge haben nach außen erkennbar bis zum Anwerbestop nicht zu einer grundlegenden Revision dieser Position geführt.

2.3.3 Vorkehrungen gegen Beschäftigungsrückwirkungen der Ausländerbeschäftigung

Neben der Gleichstellung in puncto Lohn und arbeits- und sozialrechtlicher Absicherung sollte der Inländer-Vollbeschäftigung die Regelung dienen, der BA das Anwerbemonopol zu überlassen. Damit wollte man

---

[1] Siehe S. 124 f. Dabei ist ungewiß, welcher Effekt überwiegt.

ausschließen, daß ausl. Arbeitskräfte freizügig ohne weiteres zur Arbeitssuche in die Bundesrepublik einreisen konnten, somit also die Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten. Ferner erreichten die Gewerkschaften einen Passus, daß bei fundamentaler Verschlechterung der Arbeitsmarkt-Situation zusätzliche Anwerbungen unterbleiben sollten.[1]

In der Folge ist im Auge zu behalten, daß dem ausländischen Arbeitspotential, auch in Zeiten der Hochkonjunktur, eine inländische strukturelle Arbeitsreserve gegenübersteht, die aus unterschiedlicher Arbeitsnachfrage und divergierenden Erwerbsquoten im Raum resultiert, also vermutlich über eine Verbesserung der regional-sektoralen Wirtschaftsstruktur aktiviert werden könnte. Diese Reserve erscheint natürlich nicht in der globalen Arbeitsmarkt-Bilanz. Wenn davon auszugehen ist, daß die Arbeitsmarkt-Situation das Verhalten der Arbeitsmarkt-Parteien prägt, dann sind plausible Konsequenzen der Anwerbemöglichkeit von ausl. Arbeitskräften erkennbar: "Die Vollbeschäftigung erhöht die Arbeitsinterdependenzen, weil bei Ausschöpfung der Arbeitskraftreserven auf einem regionalen oder beruflichen Arbeitsmarkt die Arbeitsnachfrage auf andere Arbeitsmärkte zurückgreift und, um von dort Arbeitskräfte anzulocken, die Arbeitsbedingungen verbessert."[2]

Die leichte Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften wirkt hingegen wie eine tendenzielle Verschlechterung der Arbeitsmarkt-Lage, wenn die Rückgriffsmöglichkeit auf ausl. Arbeitskräfte mit geringen Ansprüchen an die Bedingungen ihrer Tätigkeit solche Maßnahmen der Unternehmen weniger dringlich macht, die sonst auf eine weitere Eingliederung von inländischen Reserven in den Arbeitsprozeß abzielten.[3]

Je nach dem Substitutionsgrad können sich Konkurrenzbeziehungen zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften mit Unterauslastung und Arbeitslosigkeit von Inländern einstellen. Zwar können ausl. Arbeitskräfte,

---

[1] Siehe später § 18 AFG

[2] LAMPERT, H.: Die Wirtschafts- und Sozialordnung. Geschichte und Staat Bd. 107/08, 4. Auflage. München-Wien 1973, S. 202

[3] Siehe S. 63 f; vgl. auch o.V.: Zur These von der Überbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 9, S. 326-328, vgl. S. 327

aufgrund spezifischer Nachfrage angeworben, nicht direkt Arbeitslosigkeit von Inländern hervorrufen. Mit der Anwerbemöglichkeit können sich aber sehr wohl die Beschäftigungschancen bestimmter Kategorien (potentieller) inländischer Arbeitskräfte verschlechtern. Eine bessere Beschäftigung inländischer Arbeitsmarkt-Reserven als denkbare Alternative zur Ausländerbeschäftigung führt uns zu der Frage, um welche Kategorien es sich hierbei handelt. Damit sind die faktischen oder potentiellen 'competing groups' der ausländischen Arbeitsreserve angesprochen.

Die Auffassung, in der Industrie sei beinahe die Hälfte der Arbeitsplätze alternativ mit In- oder Ausländern zu besetzen[1], woraus also akzentuierte (potentielle) Konkurrenzbeziehungen zwischen beiden Gruppen abzuleiten wären, kontrastiert mit der von konkreten Gegebenheiten ausgehenden Vermutung, daß zwischen bestimmten Gruppen von Inländern und Ausländern geringe Austauschmöglichkeiten bestehen. "..., les emplois que ces personnes (sekundäre Ak HB) peuvent occuper ne coïncident généralement pas avec les emplois occupés par les migrants, tout au moins selon l'optique des entreprises (...)."[2] Die beiden Feststellungen implizieren aber nicht unbedingt einen Widerspruch, wie dies prima facie den Anschein haben mag.

Wenn wir die (potentiell) betroffenen Inländergruppen als 'competing groups' bezeichnen, so ist es unerheblich, ob für bestimmte Arbeitsplätze in ihrer konkreten Ausprägung ein echtes Konkurrenzverhältnis zwischen diesen und ausl. Arbeitskräften besteht oder nicht. Bei im Prinzip und in Grenzen qualitativ variablem Arbeitsplatzangebot ist das verfügbare Arbeitsangebot eine wichtige Determinante für das Arbeitsplatzprofil, wenn der Arbeitsnachfrage hauptsächlich die Anpassung zufällt.

Äußerungen der BA unterstreichen zwar den Tatbestand, daß ausl. Arbeitskräfte erst nach sorgfältiger Prüfung des inländischen Arbeitsmarktes angeworben worden seien.[3] Im Prinzip wurde Ausländern keine Arbeits-

---

[1] Vgl. KÜHL, J. II a.a.O., S. 12

[2] OCDE Note Introductive ... a.a.O., S. 11. Dies gilt häufig für die genannten inländischen Arbeitskräfte ebenfalls.

[3] Vgl. SZ v. 6.4.1973, S. 6

erlaubnis für einen freien Arbeitsplatz bei Verfügbarkeit geeigneter inländischer Arbeitnehmer erteilt.[1] Aber was heißt hier 'geeignet' und 'verfügbar'? Zudem sei nur am Rande erwähnt, daß bei Anspruch auf Erteilung einer Arbeitserlaubnis diese Regulierungsmöglichkeit entfällt.

Was häufig bei dieser Argumentation vergessen bzw. verschwiegen wird, ist die Tatsache, daß sich die Arbeitsnachfrage teilweise auf die Charakteristika von ausl. Arbeitskräften - jung, kräftig, relativ gering qualifiziert, vergleichsweise anspruchslos im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen - eingestellt hat. Wenn nun eine Arbeitsplatzbeschreibung derartige Kriterien enthält, leuchtet es ohne weiteres ein, daß bestimmte Kategorien von Arbeitskräften (z. B. Ältere, Behinderte) für solche Beschäftigungen nicht in Frage kommen. Erfolgt daraufhin ein Anwerbegesuch, ist zwar formal die Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt respektiert; materiell besteht aber doch Anlaß zu der Vermutung, daß der mögliche Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte die Beschäftigungsmöglichkeiten von Inländern mindert. Die Identifikation der Gruppen der älteren Arbeitskräfte und Behinderten als 'competing group' erscheint also beispielsweise durchaus plausibel. Wenn auch in quantitativer Hinsicht die Eingliederung älterer Arbeitnehmer als Alternative zur Ausländerbeschäftigung von relativ geringer Bedeutung ist[2], so darf der sozialpolitische und volkswirtschaftliche Aspekt einer Konkurrenzbeziehung der angesprochenen Gruppen nicht übersehen werden.[3]

---

[1] Vgl. WEIDENBÖRNER, W.: Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 226-230, vgl. S. 228

[2] Vgl. MERTENS, D.: Quantitative Arbeitsmarktpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD . H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 9-28, vgl. S. 15 (in der Folge zitiert als: MERTENS V)

[3] HENKELMANN kritisiert z.B. das von Unternehmen in der Vergangenheit - besonders 1967/68 - praktizierte Vorgehen, ältere arbeitsfähige und arbeitswillige Arbeitskräfte aus dem Arbeitsprozeß auszugliedern, um dafür ausl. Arbeitskräfte einzustellen, vgl. HENKELMANN, W.: Integration oder Rotation - Alternativen oder Bestandteile eines Gesamtprogrammes zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Soziale Sicherheit 22. Jg. (1973) Heft 4, S. 98-101, vgl. S. 99 f

Als weiteres Beispiel sei der Wunsch nach Teilzeitbeschäftigung vieler (potentieller) weiblicher Arbeitskräfte genannt. Solange ein Unternehmen Ausländerinnen einstellen kann, die ein volles Arbeitspensum - plus etwaiger Überstunden - zu leisten bereit sind, muß ein stark geminderter Anreiz vorhanden sein, auf Teilzeitarbeit überzugehen, weil diese insgesamt mit höheren Kosten verbunden ist. So konnten Ausländerinnen z. B. überdurchschnittlich häufig in die sog. Leichtlohngruppen eingestuft werden.
Längerfristig ist - den von der Bildungs- und Wirtschaftspolitik sowie der wirtschaftlichen Entwicklung induzierten Erwartungen entsprechend - eine Ausdehnung des 'competing group'-Charakters auf ganz andere Qualifikationsstufen nicht auszuschließen.[1]

Die Substitutionsbeziehungen haben - wie erwähnt - auch einen räumlichen Aspekt. Die Anwerbung wurde teilweise damit begründet, daß das Inlandsangebot an Arbeitskräften in seiner räumlichen Verteilung nicht mit den Vorstellungen der Unternehmen harmonierte.[2] Diese Disharmonie ist - im Zeitverlauf - nicht unabhängig von der Möglichkeit der Ausländeranwerbung; die inländische Faktormobilität (Arbeit und Kapital) wurde dadurch teilweise ersetzt, teilweise modifiziert. In Randgebieten konnte so vielfach eine relative Unterauslastung des Potentials nicht weiter vermindert werden.[3]

---

[1] Vgl. BIEHL, D., TEWES, T.: Der Bildungsbereich im gesamtwirtschaftlichen Rahmen. Eine kritische Stellungnahme zu Teil IV des Bildungsgesamtplanes der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. o.O. 1971, S. 25 (Vervielf. Manuskript). Inwieweit ein Zusammenhang z.B. zwischen der zunehmenden Diskrepanz von Angebot und Nachfrage bei Fachhochschul- und Hochschulabsolventen und der Ausländerbeschäftigung bei langfristiger Absorption eines konstanten prozentualen Akademikeranteils durch die Wirtschaft gegeben sein könnte, bliebe zu untersuchen.

[2] Vgl. o. V.: Konjunkturindikatoren. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 25. Jg. (1973) Heft 8, S. 5 f, vgl. S. 6. Aus der Sicht der Unternehmen bestand eine unzureichende Mobilität der inländischen Arbeitskräfte.

[3] Vgl. o. V.: Die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1973. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 4, S. 121-136, vgl. S. 125. Oder aber es wurden periphere Zweigwerke mit unterdurchschnittlicher Ausländerquote in der Beschäftigung später stärker von Nachfragerückgängen tangiert als die in den Zentren gelegenen Hauptbetriebe mit hohem Ausländeranteil, vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 166

Die Beobachtung, daß in den Räumen der größten Ausländerdichte zugleich auch das höchste inländische Arbeitsangebot mit der stärksten Auslastung anzutreffen ist[1], deutet auf die Konzentration der Wirtschaftstätigkeit hin. U. E. kann daraus aber nicht der Schluß gezogen werden, es gäbe in der inländischen Erwerbsbevölkerung keine von der Ausländerbeschäftigung betroffenen 'competing groups'. Vielmehr müssen also vor allem auch in der Peripherie potentielle und faktische Arbeitskräfte unterschiedlicher Qualifikation, deren Mobilität aus welchen Gründen auch immer eingeschränkt ist, als 'competing group' identifiziert werden.
Zwar legen die Größenordnungen der Anwerbungen einerseits und des Aktivierungspotentials inländischer Reserven andererseits in fortgeschrittenen Phasen der Ausländerbeschäftigung die Vermutung nahe, daß eine Substitution quantitativ unrealistisch ist/war[2]; dabei geht man jedoch wie selbstverständlich von dem jeweils aktuellen hohen Ausländerbestand aus und läßt außer acht, daß aufgrund der ungleichen regionalen Verteilung der Erwerbsmöglichkeiten ungenutzte Arbeitsreserven u. U. größeren Umfangs vorhanden (gewesen) sind.[3]

Im Endeffekt schälen sich also mögliche Substitutionsbeziehungen zwischen ausländischen und recht verschiedenen Kategorien von inländischen Arbeitskräften heraus. Wenn sich diese vielfach zum Nachteil von Inländern konkretisiert haben, wird deutlich, daß die Annahme einer generellen Inländerpräferenz der Unternehmen nicht ohne weiteres Gültigkeit besitzt.

---

[1] Vgl. KÜHL, J. II a.a.O., S. 12

[2] Vgl. MERTENS, D. IV a.a.O., S. 9

[3] So schwankte 1970 z.B. die Frauenerwerbstätigkeit länderspezifisch zwischen 20 und 35 %, vgl. BMAS I a.a.O., S. 37. Unter der Prämisse gleicher Bedingungen und Voraussetzungen im gesamten Bundesgebiet sowie einer Angleichung der Gesamterwerbsquote an die länderspezifische Spitzenerwerbsquote ermittelt die BA die theoretische Möglichkeit, die Zahl der Erwerbstätigen um 2 Mio zu erhöhen. Eine realistischere Anpassung der unterdurchschnittlichen Länder-erwerbsquoten an den Bundesdurchschnitt ergäbe noch eine Zunahme der Erwerbstätigkeit um 740 000 Personen, vgl. BA 1974 a.a.O., S. 46

Im Gegensatz zu dieser These legen es die u. a. aus der unterschiedlichen ökonomischen Situation sowie den Anwerbemodalitäten resultierenden spezifischen Eigenschaften der ausl. Arbeitskräfte nahe, häufig gerade auch eine Präferenz für diese anzunehmen. Die Kosten derartiger substitutionaler Entwicklungen sahen die Gewerkschaften im Zeitverlauf mehr und mehr mit Unbehagen; sowohl die ökonomische und soziale Integration der Ausländer als auch die mögliche Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung von Inländern würden volkswirtschaftliche Kosten weithin unbekannten Ausmaßes verursachen, daher sei eine verbesserte Auslastung des inländischen Potentials erforderlich.[1]

Bei günstiger Arbeitsmarkt-Lage hatten inländische Arbeitskräfte bereitwillig Arbeitsplätze mit unangenehmen Arbeitsbedingungen verlassen, was den gewerkschaftlichen Interessen entgegenkam, und wurden durch ausl. Arbeitskräfte ersetzt. Hier kommt der Komplementaritäts- und Ersatzcharakter der Ausländerbeschäftigung zum Ausdruck. Dieser Aspekt ist jedoch nicht invariant, sondern an die Arbeitsmarkt-Konstellation gebunden; bei mehr oder weniger unveränderten Arbeitsplatzprofilen und nachhaltig rückläufigen Beschäftigungsmöglichkeiten für Inländer ergibt sich vielmehr eine zunehmende Tendenz zu Substitutionsbeziehungen. Für die Interdependenz von Arbeitsangebot und -nachfrage ist die Zeitdimension ein wichtiger Faktor.

So haben die Gewerkschaften bei fortgeschrittener Ausländerbeschäftigung ab Beginn der 70er Jahre vermehrt auf sich abzeichnende strukturelle Arbeitsmarkt-Schwierigkeiten aufmerksam gemacht. Damit wird der Versuch erkennbar, die öffentliche Diskussion für zunehmende Arbeitsmarkt-Disparitäten zu sensibilisieren, die nicht allein auf die Ausländerbeschäftigung zurückzuführen waren, sondern auf das gesamte ökonomische Umfeld, in dem die Ausländerbeschäftigung nur einen - aber dennoch bedeutsamen - Faktor darstellt. Dies verdeutlicht, daß die der Kooperation der Gewerkschaften zugrundeliegenden Vorkehrungen zur Beschäftigungssicherung für Inländer nicht ausgereicht haben. Nach langjähriger

---

[1] Vgl. o.V.: Zur Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1972 und 1973. In: WSI-Mitteilungen 25. Jg. (1972) Heft 11, S. 333-363, vgl. S. 355

Mißachtung längerfristiger struktureller Implikationen der Ausländerbeschäftigung durch alle sozialen Gruppen waren es die Gewerkschaften, die zuerst auf entsprechende Gefahren hinwiesen. Betrachtet man die Entwicklung der Politik der Ausländerbeschäftigung, so drängt sich der Eindruck auf, daß sie sich mit ihren Bedenken längere Zeit nicht durchsetzen konnten.[1]

Wir sehen folglich in der These, die ein Konkurrenzverhältnis zwischen Inländern und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt verneint, weil die ausl. Arbeitskräfte lediglich Lücken füllen würden[2], eine unrealistische ceteris-paribus-Vereinfachung. Die Beschäftigung vor allem sekundärer Arbeitskräfte wurde tendenziell reduziert, obwohl eine Ausschöpfung inländischer Reserven möglich und z. B. unter regionalpolitischen Gesichtspunkten wünschenswert[3] gewesen sein dürfte. Allerdings sind auch positive Beschäftigungseffekte komplementärer Natur zu verzeichnen gewesen.
Die Gewerkschaften haben demnach eine Arbeitsmarktpolitik mitgetragen oder zumindest toleriert, die zu Lasten bestimmter Kategorien der inländischen Erwerbsbevölkerung ging und damit den Arbeitsmarkt beeinflußte. Nachdem die Anwerbung von Arbeitskräften eingeleitet und institutionalisiert war, konnten und/oder wollten die Gewerkschaften deren Perpetuierung und Intensivierung nicht mehr aufhalten. Ersteres wäre ein Durchsetzungsproblem anderen Gruppen gegenüber, letzteres ein Indiz dafür, daß sie die Interessen einzelner Kategorien von Arbeitskräften ohne ausgeprägtes Gewicht im politischen Raum anderen Motiven unterordneten.

---

[1] Wir verzichten hier auf eine ausführliche Darstellung struktureller Implikationen und verweisen auf Kapitel III.

[2] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 98

[3] S. Fußnote 3, S. 196

2.3.4 Internationale Solidarität

Ein wichtiges Argument für die Zustimmung der Gewerkschaften zur Ausländerbeschäftigung war die damit praktizierte internationale Solidarität.[1] Allerdings scheint diese Erklärung mehr expost-Charakter zu besitzen, da ihre Relevanz im Zeitpunkt der ursprünglichen prinzipiellen Entscheidung - also Mitte der 50er Jahre - nicht besonders hoch einzustufen ist.[2] Es ist einleuchtend, daß die fortschreitende internationale Kooperation der Gewerkschaften als Konsequenz der zunehmenden Internationalisierung der Produktion es ihnen gleichsam verbot, ihre Politik allein an nationalen Gesichtspunkten auszurichten. Dies trifft aber vor allem für die zweite Hälfte der Beobachtungsperiode zu.
Die internationale Verteilung der Produktion können die Gewerkschaften zwar nicht direkt beeinflussen; wohl aber müssen die 'industrial relations' als eine Determinante der internationalen Standortwahl angesehen werden.

Aus einer möglicherweise ablehnenden Haltung gegenüber Arbeitsplatzverlagerungen[3] ins Ausland ließe sich jedenfalls eine Einschränkung der internationalen Solidarität ableiten. Machten sich die deutschen Gewerkschaften dafür stark, in Entwicklungsländern allgemein und in den Herkunftsländern der ausl. Arbeitskräfte speziell die Entlohnungsdifferentiale möglichst schnell abzubauen, so wirkten sie ebenfalls auf eine (zumindest vorübergehende) Erhaltung von Arbeitsplätzen im Inland hin.[4]

---

[1] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund a.a.O., S. 1; ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 105

[2] Zu diesem Zeitpunkt dürfte die Bedeutung der multinationalen Unternehmen für die Gewerkschaften noch nicht sehr groß gewesen sein.

[3] Diese ist vermutlich stark konjunkturabhängig, vgl. ÖBERG, K.: Treatment of Immigrant Workers in Sweden. In: International Labour Review Vol. 110 (1974) No. 1, S. 1-16, vgl. S. 14

[4] Und damit tendenziell pro Ausländerbeschäftigung.

Eine Nivellierung allein des Einkommensgefälles bei Fortbestehen teilweise beträchtlicher Produktivitätsunterschiede verspricht keine Verbesserung der internationalen Arbeitsteilung. Der Versuch der Gewerkschaften, in unterschiedlich entwickelten Volkswirtschaften von multinationalen Unternehmen gleiche Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verlangen, legt die Überlegung nahe, ob diese Forderung nicht ganz bewußt in Kenntnis der 'protektionistischen' Konsequenzen aufgestellt wurde. Dann ginge es also weniger darum, Arbeitskräfte in anderen Volkswirtschaften vor Übervorteilung, sondern die Arbeitskräfte im eigenen Land vor der 'Abwanderung von Arbeitsplätzen' mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Gewerkschaften selbst vor dem Verlust von Verhandlungsmacht zu schützen.

Die internationale Solidarität findet auch im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung ihre Grenzen. Es ist offensichtlich, daß - in Perioden hohen Beschäftigungsniveaus und bei komplementären Beziehungen weitgehend unbemerkt - latent ein partielles Konkurrenzverhältnis oder ein 'Verteilungskampf' besteht nicht nur zwischen den Produktionsfaktoren Sachkapital und Arbeit (also interfaktoriell), sondern auch intrafaktoriell zwischen verschiedenen Kategorien des Faktors Arbeit, zwischen In- und Ausländern, zwischen Arbeitskräften verschiedener Qualifikationsstufen, zwischen genutzter und ungenutzter Arbeit.

Die internationale Dimension klingt immer dann an, wenn nationalen Arbeitsplätzen und/oder inländischen Arbeitskräften Gefahr droht. Dabei wird aber vielfach eine spürbare Verzerrung der internationalen Arbeitsteilung zu Lasten anderer Volkswirtschaften übersehen, was sich in einer (temporären) Bevorteilung der Arbeitnehmer im Inland gegenüber jenen im Ausland niederschlägt.[1]

---

[1] Wir sprechen hier bewußt nicht von inländischen, sondern von Arbeitnehmern im Inland, weil die ausl. Arbeitskräfte in der Bundesrepublik von dieser Konstellation insofern auch profitieren, als sie häufig gegenüber in der Heimat verbliebenen Landsleuten als privilegiert anzusehen sind (Beispiel Türkei).

Die Anwerbung von Arbeitskräften tangiert, wie bereits erwähnt, die Einkommensverteilung. "It is worth pointing out, ..., that to restrict immigration in order to benefit poorer natives, is to promote internal distributional equality by increasing international inequality in distribution."[1] Eine mögliche Verbesserung der Reallohnposition im Inland bedeutet zunächst ceteris paribus eine Verschärfung des internationalen Lohngefälles mit der Konsequenz einer zunehmenden Sogwirkung.[2] Wegen der Dominanz der Arbeitsnachfrage im institutionalisierten Zuwanderungsprozeß ist dem allerdings solange kein größeres Gewicht beizumessen, als die Inländerpriorität strikt gewahrt bleibt und der Kreis der Volkswirtschaften, deren Bürger Freizügigkeit genießen, nicht um einige Ex-Anwerbeländer erweitert wird.[3]

Mit der Existenz eines Verteilungskampfes zwischen den Arbeitskräften verschiedener Volkswirtschaften erwächst der Zielkonflikt zwischen der Interessenvertretung der inländischen (auch potentiellen) Mitglieder und der Praktizierung internationaler Solidarität. Jegliche, mit Billigung oder auf Betreiben der Gewerkschaften verfügte Einschränkung in der Anwerbepolitik zieht im Prinzip die Internationalität der Gewerkschaftsbewegung in Mitleidenschaft, wenn gleichzeitig keine Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland erfolgt. Der Ausweg aus diesem Dilemma, dem die Gewerkschaften das Wort reden, liegt in einer Reduzierung der internationalen Solidarität auf die Interessenvertretung der bereits im Inland beschäftigten Ausländer; nach dem Verständnis der deutschen

---

[1] REDER, M.W.: The Economic Consequences of Increased Immigration. In: The Review of Economics and Statistics Vol. XLV (1963), S. 221-230, S. 229

[2] Vgl. auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 20 ff.

[3] Dies legt die Frage nahe nach dem Einfluß der Arbeitnehmervertretung im politischen Raum, beispielsweise bei den Verhandlungen über die Ausgestaltung des Assoziierungsabkommens der Türkei mit der EG. Denn es steht außer Zweifel, daß die Gewerkschaften bei Freizügigkeit vieler - potentieller - 'Zuwanderungsbremsen' beraubt sind.

Gewerkschaften erfaßte ihre soziale Schutzfunktion nicht auch diejenigen Ausländer, die gerne in der Bundesrepublik gearbeitet hätten.[1]

Liegt in der genannten Differenzierung ein möglicher Widerspruch in der Gewerkschaftspolitik, so ist aber darin auch der Schlüssel zu deren Untersuchung zu entdecken.[2] Entsprechend haben sich die Gewerkschaften als soziale Gruppe auch für die Einführung eines Anwerbestops ausgesprochen. "Diese Forderung war und ist für den Deutschen Gewerkschaftsbund nicht eine Absage an seine Politik, positiv zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer zu stehen, sondern ein Schutz für diejenigen ausländischen Arbeitnehmer, die bereits in der Bundesrepublik beschäftigt sind."[3] Verfolgt man die gewerkschaftlichen Äußerungen seit Beginn der 70er Jahre, scheint allerdings auch eine Interpretation vertretbar, daß der aus dem 'Ölschock' heraus verhängte Anwerbestop den Gewerkschaften - wie auch den staatlichen Instanzen - als Anfang einer Art 'Rückzugsstrategie' in der Politik der Ausländerbeschäftigung nicht ungelegen kam.

Denn die Integration der ausl. Arbeitskräfte in die Gewerkschaften brachte zunehmend Probleme mit sich. Da ein Großteil der ausl. Arbeitskräfte seine Beschäftigung in der Bundesrepublik als vorübergehend ansieht, liegt die Annahme nahe, daß sie sich an weniger längerfristigen Zielen orientieren.[4] Darüber hinaus stehen Ausländer vor ganz spezifischen Problemen, die sich Inländern überhaupt nicht stellen, bedingt z. B. durch die Erfordernis einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis.

---

[1] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 108

[2] Vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 128

[3] RICHTER, H.: DGB und Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 35-40, S. 40

[4] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 119. Allerdings trifft dies auf inländische Arbeitskräfte ebenfalls häufig zu.

Infolge Unterrepräsentierung der Ausländer besteht die Vermutung, daß deren Interessen weit unterdurchschnittliches Gewicht hatten. "The tendency is for the unions to defend immigrants' interests only where they coincide with those of indigenous workers."[1] Die Folgerung daraus kann nur die sein, daß sich nicht die Gewerkschaften an den Bedürfnissen der ausl. Arbeitskräfte ausrichten, sondern umgekehrt letztere sich an die Bedürfnisse der inländischen Arbeitskräfte und der Gewerkschaften anpassen müssen.[2]

Ein möglicher Widerspruch in der gewerkschaftlichen Haltung der Ausländerbeschäftigung gegenüber äußert sich also darin, daß die Gewerkschaften zwar für Internationalismus in der Mitgliedschaft eintreten, nicht aber für eine konsequente Vertretung der ausländischen Minderheit.[3] Der Vorwurf[4], die Gewerkschaften hätten bisher den internationalen Charakter des Ausländerproblems nicht in dessen Gesamtheit untersucht, erscheint - im Gegensatz zu der mangelnden Artikulation - eher unberechtigt. Vielmehr dürfte gerade die Erkenntnis der Dilemma-Situation wegen der Interessendivergenz zwischen Inländern und Ausländern[5] im Zusammenhang mit den Verbandsinteressen die gewerkschaftliche Haltung geprägt haben. Dieses Dilemma erweist sich als prinzipiell probleminhärent, äußert sich aber sehr stark konjunkturabhängig. Entsprechend variiert auch die

---

[1] CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 177 f. Vgl. auch o.V.: Gastarbeiter und die Gewerkschaften. In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 5

[2] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 131

[3] Vgl. NIKOLINAKOS, M.: Integration als Gleichberechtigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 20-27, vgl. S. 27; vgl. auch KLEE, E.: Gastarbeiter als Subproletariat. In: Gastarbeiter - Analysen und Berichte. E. KLEE (Hrsg.). Frankfurt 1972, S. 25-35, vgl. S. 33

[4] Vgl. GEISELBERGER, S. a.a.O., S. 86

[5] Vgl. PIZZORNO, A.: Zukunftsaussichten der Gewerkschaft in der Gesellschaft des organisierten Kapitalismus. In: Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der IG Metall, 11.-14.4.1972, Oberhausen. Bd. 9 Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt 1972, S. 45-73, vgl. S. 55

Schutzfunktion der Gewerkschaften für ausl. Arbeitskräfte; dies gilt nicht für Fragen der Bezahlung, sicherlich aber im Hinblick auf deren Beschäftigung.[1]
Die Änderung der gewerkschaftlichen Haltung verläuft analog zu Veränderungen in der Beurteilung der Ausländerbeschäftigung durch die Mehrheit der inländischen Arbeitnehmer, die in Phasen stagnierender oder rückläufiger Wirtschaftsentwicklung mehr und mehr die Substitutionalitätsbeziehung zwischen Inländern und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt realisieren. Wenn ein Anwerbestop nicht mehr auszureichen scheint, um Arbeitsmarktungleichgewichte abzubauen, ist auch die Solidarität mit den in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländern gefährdet; dann erfährt auch - zumindest verbal - der potentielle Aktionsparameter 'Rückwanderung' verstärkte Beachtung.

Die Gewerkschaften als Gruppe und Verband sind auf die Unterstützung ihrer Mitglieder angewiesen. Wenn diese - wie dies in der Rezession 1975 der Fall gewesen ist - die Inländerarbeitslosigkeit, ob dies berechtigt ist oder nicht, in überwiegendem Maße auf die Präsenz von ausl. Arbeitskräften zurückführen, wird die Unverträglichkeit der Zielsetzungen von genuiner Interessenvertretung der inländischen Mitglieder und internationaler Solidarität evident; es müssen Prioritäten gesetzt werden. Dabei überrascht es nicht festzustellen, daß letztere untergeordnet wird. Schließlich sind die Inländer mit ca. 90 % des Mitgliederbestandes die Hauptfinanzierungsquelle und damit Stütze des Verbandes.

---

[1] Vgl. TAPINOS, G. a.a.O., S. 98. Dazu beispielhaft zwei Äußerungen: Während 1972 Gewerkschaftsvertreter italienischen Kollegen zugesagt hatten, die Gewerkschaften würden ihren Einfluß geltend machen, um negative Rückwirkungen einer Wachstumsverlangsamung von ausl. Arbeitskräften abzuwenden - Deutsche und Ausländer müßten bei der Sicherung des Arbeitsplatzes prinzipiell gleichgestellt werden -, vgl. GEISELBERGER, S. a.a.O., S. 85 f, spricht sich DUDA vom DGB-Vorstand Anfang 1975 dafür aus, alle gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Ausländer nach Hause zu schicken, vgl. o. V.: Gastarbeiter. Ein kaum lösbares Problem. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 9, S. 20

2.3.5 Die ausländischen Arbeitskräfte als Rekrutierungsreservoir der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften als Verband vertreten nicht nur die Interessen ihrer Mitglieder, sondern verfolgen mit ihrer Politik auch Eigeninteressen bzw. Ziele ihrer Funktionäre, die approximativ mit dem Streben nach ökonomischer und politischer Macht umschrieben werden können. Da die Macht der Gewerkschaften insbesondere auch vom Organisationsgrad, also dem Anteil der Organisierten an der Arbeitnehmerschaft, determiniert wird, liegt es im Interesse der Gewerkschaftsführer, eine möglichst hohe Zahl von Arbeitnehmern zur Mitgliedschaft zu veranlassen.[1]
Ausgehend von der Zielsetzung der Maximierung des Mitgliederbestandes, kann die Auffassung vertreten werden, die deutschen Gewerkschaften bräuchten die ausl. Arbeitskräfte als Mitglieder. Es ist zu untersuchen, ob neben der allgemeinen Maximierungsmaxime eine besondere Notwendigkeit der gewerkschaftlichen Rekrutierung von ausl. Arbeitskräften aus der allgemeinen Entwicklung der Organisierung abzuleiten ist.

Die Zeitreihe der Entwicklung der Mitgliedschaft deckt von 1960 bis 1969 eine weitgehende Konstanz des Mitgliederbestands der im DGB zusammengeschlossenen Einzelgewerkschaften auf; erst ab 1970 ist ein kontinuierliches leichtes Ansteigen der Zahl der Organisierten erkennbar.
Unter Berücksichtigung der Zeitreihe der Zahl der abhängig Beschäftigten ergibt sich für die erste Periode ein Mitgliederzuwachs von ca. 0,1 Mio, dem eine Zunahme der Zahl der abhängig Beschäftigten von ca. 1,5 Mio gegenübersteht.[2] Unter der Prämisse eines mittleren Organisationsgrades von etwa 0,3 ist demnach eine weit unterdurchschnittliche Entwicklung der gewerkschaftlichen Organisierung evident. Von mehreren möglichen

---

[1] Vgl. EICKHOF, N.: Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung. Schriften zur Kooperationsforschung A. Studien Bd. 6. Tübingen 1973, S. 22. Auch die Organisationsstruktur spielt eine Rolle.

[2] Schlüsselt man letztere auf nach In- und Ausländern, wird eine Steigerung um ca. 0,4 Mio resp. ca. 1,1 Mio Arbeitnehmer sichtbar.

Interpretationen erscheint uns die Vermutung am plausibelsten, daß die Zunahme des Ausländerbestandes und die teilweise Organisierung der Arbeitskräfte aus dem Ausland einen Mitgliederrückgang bei Inländern knapp überkompensiert haben. Diese Hypothese gilt es zu belegen. Dies ist deshalb nicht so einfach, weil selbst beim DGB keine Klarheit über

Tabelle 6: Mitgliederbestand der Gewerkschaften im DGB (in Mio) und Organisationsgrad

Stand am 31.12.	Arbeiter	Angest.	Beamte	Gesamt	abh. Besch.	Organisationsgrad
1960	5,1	0,7	0,5	6,4	20,3	31,5
1961	5,1	0,7	0,5	6,4	20,7	30,9
1962	5,1	0,8	0,5	6,4	21,0	30,5
1963	5,1	0,8	0,6	6,4	21,3	30,0
1964	5,1	0,8	0,6	6,5	21,5	30,2
1965	5,2	0,8	0,6	6,6	21,8	30,3
1966	5,1	0,9	0,6	6,5	21,8	29,8
1967	4,9	0,9	0,6	6,4	21,1	30,3
1968	4,9	0,9	0,6	6,4	21,2	30,2
1969	4,9	0,9	0,6	6,5	21,8	29,8
1970	5,1	1,0	0,6	6,7	22,2	30,2
1971	5,2	1,1	0,7	6,9	22,4	30,8
1972	5,2	1,1	0,7	7,0	22,4	31,3
1973	5,3	1,2	0,7	7,2	22,6	31,9
1974	5,4	1,3	0,7	7,4	22,2	33,3
1975	5,3	1,4	0,7	7,4	21,4	34,6

Quellen: Statistische Jahrbücher 1962-1976

Infolge von Rundungen entspricht die Gesamtsumme nicht immer der Summe der Einzelgrößen.
Zum Vergleich die Entwicklung der Anzahl der abhängig Beschäftigten, vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232; eigene Berechnungen.

Mitgliederstand jeweils zum Jahresende; Beschäftigtenzahlen Jahresdurchschnitte.

den Organisationsgrad der ausl. Arbeitskräfte zu herrschen scheint.[1] Geht man von einem ausländerspezifischen Organisationsgrad von rund 30 % aus, so ist erkennbar, daß sich der Organisationsgrad von Inländern und Ausländern im Zeitverlauf weitgehend angeglichen hat.[2]

Konzentrieren wir unsere Aufmerksamkeit in der Folge auf die Entwicklung des Mitgliederbestandes bei Arbeitern, was sich bei einem Arbeiteranteil von rund 90 % an den insgesamt abhängig beschäftigten Ausländern sicherlich anbietet.

Bei der Betrachtung des absoluten Mitgliederbestandes schälen sich drei Perioden heraus:

1. 1960-66 Konstanz des Bestandes.
2. 1967-69 Rückgang des Bestandes und Verharren auf diesem Niveau.
3. 1970-75 Zunahme der Mitgliederzahl über die Marke der ersten Hälfte der 60er Jahre hinaus.

---

[1] Dieser Eindruck drängt sich auf, denn eine Anfrage beim DGB ergab, daß eine Aufgliederung des Mitgliederbestandes nach Inländern und Ausländern nicht existiert. Den Rahmen stecken die folgenden Angaben zum Ausländer-Organisationsgrad ab:

- ca. 20 % vor 1973, vgl. o. V.: Life with the Gastarbeiter. In: Economist v. 25.8.73, S. 53;
- ca. 22 % für Ende 1970, vgl. GEISELBERGER, S. a.a.O., S. 89; ebenso PETERS, A.: Die Bundesrepublik Deutschland als Beschäftigungsland für ausländische Arbeitnehmer: Ökonomische Attraktivität, rechtliche Situation und politische Mitwirkung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 5. Jg. (1972) Heft 4, S. 307-328, vgl. S. 327
- ca. 30 % für Mitte 1970, vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 131;
- ca. 33 % für 1975, vgl. Schreiben des DGB vom 5.11.1975; Der Bürger im Staat 26. Jg. (1976) Heft 4, S. 286

Diese Globalanteile schließen natürlich höhere Prozentsätze in Einzelgewerkschaften nicht aus. So sollen in der IG Metall zeitweise mehr als die Hälfte der ausl. Arbeitskräfte organisiert gewesen sein, vgl. o. V.: Isolierte Ausländer - ein sozial-politischer Sprengstoff. In: Welt der Arbeit 27. Jg. (1976) Heft 52, S. 12

[2] Vgl. Tabelle 6 und MINET, G.: Spectators or participants? Immigrants and industrial relations in Western Europe. In: International Labour Review Vol. 117 (1978) Heft 1, S. 21-35, vgl. S. 22

Die Entwicklung der Struktur der Arbeiterschaft zeigt über den gesamten Beobachtungszeitraum hinweg eine kontinuierliche und erhebliche Abnahme der Zahl der inländischen Arbeiter, während der Umfang der Arbeiterschaft insgesamt nur leicht rückläufig ist mit einem Sprung in der Rezession von 1967/68[1] sowie nach 1974, woraus auf einen wachsenden Ausländeranteil an der Arbeiterschaft geschlossen werden kann.

Tabelle 7: Struktur der Arbeiterschaft und hypothetische Anzahl organisierter ausländischer Arbeiter

Jahr	Anzahl Arbeiter	Anzahl ausl. Arbeitskräfte	ausl. Arbeiter (1)	gewerksch. org. ausl. Arbeiter (2)	(3)
1960	12630	279	251	50	75
1961	12862	507	456	91	137
1962	12963	629	566	113	170
1963	13053	773	696	139	209
1964	12907	902	812	162	244
1965	13003	1119	1007	201	302
1966	12824	1244	1120	224	336
1967	12120	1014	913	183	274
1968	12154	1019	917	183	275
1969	12403	1366	1229	246	369
1970	12501	1807	1626	325	488
1971	12364	2128	1915	383	575
1972	12210	2285	2057	411	617
1973	12195	2498	2248	450	674
1974	11742	2414	2173	435	652
1975	10875	2055	1850	370	555

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1976. Bonn o.J., S. 11, 34.
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1978. Bonn o.J., S. 28.
Eigene Berechnungen

(1) unter der Hypothese eines Arbeiteranteils von 90 %
(2) hypothetischer Organisationsgrad 20 %
(3) hypothetischer Organisationsgrad 30 %

---

[1] S. Tabelle 7, Spalte 1 und 3; vgl. auch z.B. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 158

Als einen Erklärungsfaktor der Entwicklung des Mitgliederbestandes unter den Arbeitern erkennen wir also den Wandel der Beschäftigungsstruktur unter den inländischen Arbeitnehmern; die Abwendung vom sekundären Bereich schlägt sich in einer verminderten Organisierung nieder.[1]

Da der Organisationsgrad bei ausl. Arbeitskräften zwar geringer als bei inländischen Arbeitern, dennoch aber höher als bei inländischen Angestellten und jüngst etwa vergleichbar mit dem der Beamten gewesen sein dürfte, ist die Folgerung zu ziehen, daß der zunehmende Anteil der Ausländer an der Arbeiterschaft dazu beigetragen hat, daß insgesamt der Mitgliederbestand in den Gewerkschaften des DGB über lange Zeit hinweg nahezu konstant geblieben ist. Die nachrückenden ausl. Arbeitskräfte konnten wegen ihres zumindest temporär unterproportionalen Engagements die durch den Inländerrückgang entstandenen Mitgliederlücken bei den Arbeitern zeitweise aber nur unvollständig schließen.

Unter der Annahme, daß in den 60er Jahren eher ein ausländerspezifischer Organisationsgrad von 20 % mit zunehmender Tendenz, nach 1970 von 30 % oder knapp darüber vorlag, zeigt sich in absoluten Zahlen z. B. für 1970 bis zur Rezession ab 1974, daß im Hinblick auf organisierte ausl. Arbeiter von Größenordnungen zwischen 350 000 und rund 700 000 auszugehen ist.[2] Damit wird ersichtlich, daß die Gesamtzunahme der Mitgliederzahl im Beobachtungszeitraum statistisch per saldo großenteils das Ergebnis der Gewerkschaftsbeitritte von Ausländern ist. Insofern ist die erwähnte Hypothese, die DGB-Gewerkschaften benötigten die ausl. Arbeitskräfte als Mitglieder, um nicht an Einfluß zu verlieren bzw. solchen

---

[1] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 124. Daß dies nicht nur für den Bereich der Arbeiterschaft gültig ist, sondern über lange Zeit den Gesamtmitgliederstand der im DGB zusammengefaßten Einzelgewerkschaften negativ tangierte, wird aus der Organisationsstruktur der Arbeitnehmerschaft ersichtlich, die wir für 1975 beispielhaft wiedergeben, vgl. Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 2. Jg. (1976) Nr. 14, S. 7:
Arbeiter 44,9 %; Angestellte 15,0 %; Beamte 31,2 %.

[2] S. Tabelle 7, Spalten 4 und 5, in Verbindung mit Tabelle 6. Vgl. auch OTTE, F.: Arbeitslos in der Fremde. In: Die Zeit Nr. 44 (1974), S. 41

verstärkt zu gewinnen, als realitätsnah einzustufen.[1] Zwar kann auch hier nicht von einer zwingenden Notwendigkeit ausgegangen werden, weil neben dem Organisationsgrad auch die Struktur der Organisierten von Bedeutung ist; dennoch erscheint es plausibel, daß aus der Perspektive der Funktionäre nicht nur aus Gründen der Optik ein Anreiz bestand, ausländische Mitglieder anzuwerben.
Damit im Zusammenhang steht auch die folgende Hypothese: Betrachtet man die erwähnten alternativen Anpassungsprocedere an das ursprünglich diagnostizierte Arbeitsmarktungleichgewicht, so ist von der Interessenlage der Gewerkschaften her zu vermuten, daß sie angesichts der Möglichkeiten 'Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland', 'Kapitalintensivierung im Inland' und 'Anwerbung von ausl. Arbeitskräften' - läßt man einmal eine Politik der Nachfragedämpfung außer acht - naheliegenderweise eine Präferenz für die Ausländerbeschäftigung aufwiesen. Eine nationale Gewerkschaft zieht aus der Auslandsproduktion keinen direkten Nutzen; Importe aus Volkswirtschaften mit geringerem Lohnniveau können sogar ihre Position schwächen. Auch bei prononcierter Kapitalintensivierung dürften Nachteile für die Gewerkschaften überwiegen, die vor allem in der relativen Verminderung der Anzahl der Arbeitsplätze, den Mobilitätsanforderungen sowie in der abweichenden erforderlichen Qualifikationsstruktur - verbunden mit ungünstigerem Organisationsgrad - zu suchen sind.

Ruft man sich die prinzipiellen unternehmerischen Prioritäten ins Gedächtnis zurück, so schält sich damit eine interessante Duplizität heraus. Beide Gruppen haben eine grundsätzliche Präferenz, die Produktion - möglichst arbeitsintensiv - im Inland durchzuführen. Vor allem für die Unternehmen, weniger für die Gewerkschaften gilt, daß es einer spezifischen 'Veranlassung' bedarf, um andere Anpassungsmaßnahmen günstig erscheinen zu lassen.

---

[1] Zu einem entsprechenden Resultat gelangt auch ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 124

Angesichts eines über lange Zeit stagnierenden bzw. leicht rückläufigen Mitgliederbestands unter inländischen Arbeitskräften erfüllen die ausl. Arbeitskräfte auch im Hinblick auf die deutschen Gewerkschaften eine Art 'Ersatzfunktion'. Daraus könnte man ein Interesse der Gewerkschaften an der Anwerbung von ausl. Arbeitskräften ableiten. Etwas überspitzt formuliert, würde daraus eine partielle Parallelität der Interessenlagen von Unternehmen und Gewerkschaften folgen. Für erstere bedeutet die Anwerbemöglichkeit eine Ausdehnung der Arbeitsreserve, für letztere eine Rekrutierungsreserve im Hinblick auf ein möglichst hohes Beitragsaufkommen.

Damit deutet sich freilich ein Dilemma für die Gewerkschaften an. Zum einen kann man aus einer relativ leichten Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften eine verhältnismäßige Schwächung der Gewerkschaftsposition ableiten als Folge einer partiell veränderten Arbeitsmarkt-Situation. Zum anderen dienen die Beiträge der ausl. Arbeitskräfte aber auch dazu, die Einnahmen und damit die Manövriermasse der Gewerkschaften zu erhöhen.

2.4 Fazit

Ziehen wir ein knappes Fazit. Von der Gewerkschaftspolitik gingen über lange Zeit hinweg Impulse aus, die wenig geeignet waren, zur Schließung der Lücken auf dem Arbeitsmarkt im Sinne einer Ursachentherapie beizutragen. Die Perpetuierung einer 'falschen' Lohnstruktur kann neben einer zeitweise hinter der Produktivitäts- und Preisentwicklung zurückbleibenden Politik der Tariflohnsteigerungen als Mitverursachende von Strukturdisproportionalitäten und damit in Grenzen auch für die 'Notwendigkeit' des Rückgriffs auf ausl. Arbeitskräfte angesehen werden.

Die Vorkehrungen, die zum Schutze der inländischen Arbeitskräfte auf Verlangen der Gewerkschaften als Vorbedingung für deren Kooperation getroffen wurden, haben nicht zu verhindern vermocht, daß ersteren - allgemein oder partiell - wohl auch spürbare Nachteile aus der Internationalisierung des Arbeitsmarktes erwuchsen. Der hypothetische Charakter von Alternativentwicklungen gestattet es allerdings nicht, ein empirisch fundiertes Urteil abzugeben.
Dem außenstehenden Betrachter drängt sich der Eindruck auf, daß seitens der Gewerkschaften kaum eigenständige Analysen im Hinblick auf die Ausländerbeschäftigung durchgeführt wurden. Dies erklärt sich einmal damit, daß auch die Gewerkschaften bis Ende der 60er Jahre die Ausländerbeschäftigung als Provisorium begriffen.[1] Erst in den 70er Jahren sind vermehrt Bedenken im Hinblick auf strukturelle Arbeitsmarkt-Fehlentwicklungen artikuliert worden. Zum anderen ist die Dilemma-Situation der Gewerkschaften angesichts der teilweise widerstreitenden Interessen innerhalb der Arbeitnehmerschaft und zwischen dieser und der Gewerkschaft als Verband evident. Worin die 'Notwendigkeit' der Ausländerbeschäftigung bestand[2], läßt sich nicht abschließend deuten.[3]
Die Strategie der Gewerkschaften kann - mit temporär unterschiedlichen Schwerpunkten - möglicherweise damit erklärt werden,

- daß sie im Zusammenspiel der sozialen Gruppen keine andere Wahl hatten,
- daß ihre Erwartungen hinsichtlich des Wachstums zeitweise übertroffen wurden,
- daß sie die Konsequenzen ihrer Politik für die Arbeitsmarkt-Entwicklung unterschätzten und/oder
- daß sie auch ihre Eigeninteressen als Verband vertreten haben.

Damit sind Aspekte der Machtposition, der Information sowie der Motivation angesprochen.

---

[1] Vgl. ANAGNOSTIDIS, H. a.a.O., S. 117

[2] Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund a.a.O., S. 1 f

[3] Auf diesen Punkt angesprochen, war vom DGB leider keine Antwort zu erhalten.

III. Zusammenhänge zwischen Wirtschaftspolitik und Ausländerbeschäftigung

III.1 "Konzeptionslosigkeit" der Wanderungspolitik?

1.1 Einführung

Das skizzierte Handeln der am Arbeitsmarkt beteiligten sozialen Gruppen vollzog sich in dem vom Staate gesteckten sozio-ökonomischen Rahmen. Erwünschte wie unerwünschte Entwicklungen können also letztlich auf die staatliche Datensetzung zurückgeführt werden; dabei können die Reaktionsweisen der Wirtschaftssubjekte bekannt oder unbekannt (gewesen) sein. In einer prinzipiell marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung verfolgt der Staat seine Zielsetzungen vorwiegend über indirekte Interventionen (Anreize), nachdem er das Aktionsfeld der Wirtschaftssubjekte durch Gesetze, Verordnungen u. ä. abgesteckt hat.
Die Vielzahl der arbeitsmarktwirksamen Anpassungsbereiche zeigt, daß neben einer Betrachtung des Arbeitsmarktes und der Anwerbepolitik im Zeitverlauf ein problemspezifischer Abriß der Wirtschaftspolitik allgemein erforderlich ist, um den Hintergrund der Ausländerbeschäftigung zu verdeutlichen. Diesem Zweck dient auch die Darstellung von deren makroökonomischen Funktionen. Zentraler Gesichtspunkt ist die Frage, ob in der Anwerbepolitik konzeptionelle Züge erkennbar sind[1]; entsprechend wird in einem exemplarischen Test deren Kompatibilität mit der Raumordnungszielsetzung untersucht. Das Resultat dieser Prüfung - ein Konzeptionsdefizit - wird nach faktischen und hypothetischen Ursachen analysiert. Den dabei sich abzeichnenden temporären partiellen Vorteilen der Ausländerbeschäftigung werden abschließend deren längerfristige strukturelle Implikationen gegenübergestellt.

---

[1] Hierbei geht es nicht allein um die Aufdeckung einer - eventuell - zugrundeliegenden Leitidee; diese ist gegebenenfalls auf ihre Konsistenz mit anderen (Teil-) Zielen zu überprüfen.

1.2 Allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

Nach einigen Überlegungen zu Rückwirkungen der Wirtschaftspolitik auf die makroökonomischen Nachfragekomponenten und damit die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt leiten Anmerkungen zu Entwicklungstendenzen im Arbeitsangebot über zu einer Arbeitsmarkt-Bilanz, auf deren Basis eine kurze Charakterisierung der Arbeitsmarktpolitik erfolgt, um so den Hintergrund der Anwerbe- und Ausländerbeschäftigungspolitik zu erhellen und in der Folge dann diese selbst zu untersuchen.
Die Nachfrage nach Arbeit als abgeleitete Nachfrage führt uns zunächst zu den Märkten für Güter und Dienstleistungen und den bestehenden Interdependenzen. "The labour market itself is not an independent variable but is conditioned by a multitude of economic policy decisions (fiscality, growth, trade, etc.). Consequently imbalances on the labour market are the result of economic policy, and can be influenced by it."[1] Wir wollen hier nur generelle Trends ansprechen.
Tabelle 8 zeigt die Zeitreihen der makroökonomischen Nachfragekomponenten auf, bei denen wir zwei Schwerpunkte setzen wollen[2]:

1. Exporte
2. Investitionen.

Zwar wurde die Binnenabsorption aus Gründen der Stabilität regelmäßig gedrosselt, aber über das "Exportventil" konnte sich dennoch vielfach eine summa summarum "zu hohe" Gesamtnachfrage einstellen.[3]
Die Zusammenhänge zwischen Investitionen, Erlös-Kosten-Relation und Arbeitsmarkt-Lage lassen sich anhand eines Ansatzes von RÜSTOW aufzeigen. In diesem - es liegt eine geschlossene Wirtschaft ohne Staat zugrunde; eine Erweiterung des Modells impliziert jedoch keine prinzipiellen Veränderungen - sind zentrale Größen der Unternehmensgewinn, der vor allem vom Aggregat "Investitionen" alimentiert wird und wiederum auf dieses zurückwirkt, sowie der Zinssatz als Steuerungspara-

---

[1] SCHILLER,G.: Channelling migration: a review of policy. In: International Labour Review Vol. 111 (1975) No. 4, S. 335-355, S. 336 (in der Folge zitiert als: SCHILLER IV)

[2] Wobei wir den Bereich der Außenwirtschaft separat behandeln werden, s. Kap. III.2

[3] Siehe dazu auch S. 255

meter für die Wirtschaftspolitik. Das RÜSTOW'sche Diagramm ordnet die Produktion im privaten Sektor - in Produktionseinheiten zerlegt, wobei eine Einheit dem Teil bzw. der Menge eines Gutes entspricht, für die im Betrachtungszeitraum ein Erlös von einer Geldeinheit erzielt wird[1] - der Höhe der deckungsnotwendigen Kosten entsprechend an. Das Ziel der Vollbeschäftigung erfordert dabei die Deckung der Produktionskosten durch den Erlös auf dem marginalen Arbeitsplatz, der gerade die Beschäftigung des letzten arbeitswilligen Arbeitnehmers sichert.[2] Die Bedingung für Vollbeschäftigung lautet: Identität von Ist-Gewinn und Normgewinn.

Tabelle 8: Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfragekomponenten (in Mrd. DM)

	BSP	Privat-verbrauch	Staats-verbrauch	Investi-tionen	Aus-fuhr	Ein-fuhr
1960	303	172	41	74	61	53
1961	331	188	46	83	63	56
1962	361	205	53	93	66	62
1963	382	217	60	98	72	66
1964	420	234	63	112	80	74
1965	458	258	70	120	87	87
1966	487	275	76	124	98	91
1967	494	283	81	114	106	89
1968	535	301	84	120	120	100
1969	598	331	94	140	137	119
1970	679	368	108	174	153	138
1971	756	408	129	200	168	153
1972	827	448	144	214	183	165
1973	920	492	167	225	215	186
1974	987	528	194	216	276	233
1975*	1031	575	216	215	272	243
1976*	1125	622	229	233	310	282

*vorläufig

Quelle: Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 246 Tabelle 18*

---

[1] Vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 17

[2] Vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 15

Übersteigt der faktische Gewinn den Normgewinn, werfen der Grenzarbeitsplatz noch einen Gewinn und die intramarginalen Arbeitsplätze entsprechend höhere Gewinne ab mit der Konsequenz einer wachsenden Neigung, aus dem Produktionsprozeß eliminierte Anlagen wieder in Betrieb zu nehmen und/oder aber Neuinvestitionen im Sinne einer Erweiterung der Kapazitäten zu tätigen. Dabei wird laut RÜSTOW ersichtlich, daß sich die Aufgabe der Investition nicht allein darauf beschränkt, neue Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch alte zu konservieren oder zu reaktivieren. Um eine Überbeschäftigung abzubauen oder zu vermeiden, müßte also die Investitionstätigkeit c. p. vermindert werden.[1] Dies wäre über den Zinssatz zu bewerkstelligen.

Ein empirischer Rückblick zeigt für den Zeitraum 1959-65 bei hoher Investitionsquote mit laufend positiven Salden aus Arbeitsplatzzugang und -abgang eine Verschärfung der Arbeitsmarkt-Situation auf.[2] In der Folgezeit bis zur Rezession ab 1974 ist die Kapitalausstattung pro Jahr um durchschnittlich 6 % aufgrund von Investitionen angewachsen.[3] Insbesondere die Bekämpfung der Rezession von 1967 hatte mit einer großzügig dimensionierten Förderung durch die Gebietskörperschaften zu einem Anschwellen der Investitionen geführt[4], so daß 1970 im Vergleich zu 1967 fast 2 Mio besetzte Arbeitsplätze zusätzlich vorhanden waren. Auch unter Berücksichtigung temporär eliminierter Arbeitsplätze spricht diese Größe für sich selbst.

---

[1] Vgl. RÜSTOW, H.-J. I a.a.O., S. 635; damit stellt er sich gegen die zumeist vorherrschende Auffassung, Überbeschäftigung lasse sich vor allem durch vermehrte - kapitalintensive - Investitionen reduzieren.

[2] Vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 31

[3] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 136. Dabei muß man sich den Anteil der Erweiterungsinvestitionen an den insgesamt getätigten Investitionen vor Augen führen, s. Schaubild 15

[4] Vgl. SCHOLZ, H.: Motive einer Verlagerung von Betriebsstätten in das Ausland. In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 4, S. 196-202, vgl. S. 201 f. Die Rolle der Wirtschaftspolitik bzw. ihre Konsequenzen werden verschiedentlich in den Kapiteln II.1 und III.2 angesprochen.

Bezieht man sich auf sämtliche Nachfragekomponenten, so verweist denn auch der Sachverständigenrat unmißverständlich auf das Versäumnis der Wirtschaftspolitik, die unter dem Eindruck der Rezession vereinbarten relativ niedrigen Tariflohnsteigerungen durch eine maßvolle Nachfrageexpansion zu honorieren.
Stattdessen habe sich der Boom ungehemmt entfalten können.[1] Ganz allgemein wird für einen Großteil der Branchen zwischen 1958 und 1972 in synchroner Entwicklung zunächst eine "Beschäftigungswelle" und mit einiger Verzögerung eine "Lohnwelle" registriert[2], wobei zu beachten ist, daß ab 1959 nach dem dominanten Verständnis i. a. ein Zustand der Vollbeschäftigung gegeben war.

Tabelle 9: Zeitreihe des Arbeitsplatzangebotes sowie der inländischen abhängig Beschäftigten (in Mio)

	(1) ET	(2) OS	(3) APl	(4) APl^s	(5) APl^a	(6) $abh.B^i$	(7) Saldo (5)./. (6)
1960	26,247	0,465	26,712	5,990	20,722	19,978	744
1961	26,591	0,552	27,143	5,861	21,282	20,223	1,059
1962	26,690	0,574	27,264	5,658	21,606	20,403	1,203
1963	26,744	0,555	27,299	5,483	21,816	20,488	1,328
1964	26,753	0,609	27,362	5,269	22,093	20,582	1,511
1965	26,887	0,649	27,536	5,130	22,406	20,638	1,768
1966	26,801	0,540	27,341	5,036	22,305	20,521	1,784
1967	25,950	0,302	26,252	4,896	21,356	20,040	1,316
1968	25,968	0,488	26,456	4,785	21,671	20,164	1,507
1969	26,356	0,747	27,103	4,604	22,499	20,386	2,113
1970	26,668	0,795	27,463	4,254	23,209	20,439	2,770
1971	26,725	0,648	27,373	4,311	23,062	20,286	2,776
1972	26,655	0,546	27,201	4,220	22,981	20,150	2,831
1973	26,712	0,572	27,284	4,148	23,136	20,044	3,092
1974	26,215	0,315	26,530	4,063	22,467	19,902	2,565
1975	25,350	0,236	25,586	3,930	21,656	19,359	2,297

Quelle: Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 224
Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232
Eigene Berechnungen.

ET = Erwerbstätige
OS = Offene Stellen
APl = Arbeitsplätze
APl^s = Arbeitsplätze Selbständige
APl^a = Arbeitsplätze abh. Beschäftigte
$abh.B^i$ = inl. abhängig Beschäftigte

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 42

[2] Vgl. ABELS, H. u.a. a.a.O., S. 96

Eine näherungsweise Bestimmung der Anzahl der im Inland vorhandenen Arbeitsplätze im Zeitverlauf - damit sind explizit die Rückwirkungen auf die Arbeitsnachfrage angesprochen - wird dies unterstreichen. In Ermangelung einer entsprechenden statistischen Zeitreihe nehmen wir eine approximative Quantifizierung anhand der tatsächlich besetzten und registrierten unbesetzten Arbeitsplätze vor, obwohl wir uns der Schwächen in der Aussagekraft der offenen Stellen als Indikator bewußt sind.[1]

Ist global eine weitgehende Konstanz der Anzahl der Arbeitsplätze erkennbar, so zeichnet sich bis 1973 ein steigender Trend bei der Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte ab bei zunächst leicht ansteigender, dann jedoch fallender Zahl von inländischen abhängig Beschäftigten.

Tabelle 10: Entwicklung der Erwerbsquoten (EQ) und des Erwerbspotentials (EP)

	EP Gesamt	EQ Gesamt	EP Inländer	EQ Inländer	EP Ausländer	EQ Ausländer
1960	26,4	60,6	26,2	60,4	0,3	83,7
1961	26,6	60,5	26,2	60,1	0,5	89,0
1962	26,7	60,2	26,1	59,7	0,6	89,5
1963	26,8	60,0	26,0	59,3	0,8	91,5
1964	26,8	59,6	25,9	58,8	0,9	93,0
1965	26,9	59,2	25,8	58,3	1,1	94,9
1966	26,8	58,7	25,6	57,7	1,2	94,6
1967	26,4	58,0	25,4	57,1	1,0	94,0
1968	26,2	57,4	25,2	56,5	1,0	93,4
1969	26,3	57,1	24,9	56,0	1,4	92,3
1970	26,6	56,9	24,7	55,4	1,8	90,8
1971	26,7	56,7	24,6	54,8	2,1	92,7
1972	26,7	56,1	24,4	54,2	2,3	90,6
1973	26,6	55,6	24,2	53,5	2,5	90,0

Quelle: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 1, S. 23

---

[1] S. Tabelle 9. Das BMWi beziffert die Zahl der 1970 vorhandenen Arbeitsplätze auf 27,042 Mio, vgl. SELKE, W. a.a.O., S. 40, das Institut für Weltwirtschaft in Kiel auf 26,6 Mio, vgl. HB vom 16.12.1975, S. 2

Seitens des Arbeitsangebotes haben sich vor allem folgende Faktoren ausgewirkt:

1. Demographische Faktoren mit der Folge eines steigenden Anteils an Nicht-Aktiven[1] an der Bevölkerung.

2. Änderungen im Bildungs- und Erwerbsverhalten in Verbindung mit sozialen Errungenschaften. Hier sind zu erwähnen: eine sinkende Tendenz beim inländischen Erwerbspotential und der globalen Erwerbsquote; Verminderung der wöchentlichen geleisteten und bezahlten Arbeitsstunden sowie der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit.[2]

---

[1] 1962: 33,2 %, 1973: 36,4 %, vgl. Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen 26. Jg. (1975) Heft 6, S. 178 f

[2] S. S. 109, Fußnote 1; s. Tabelle 10

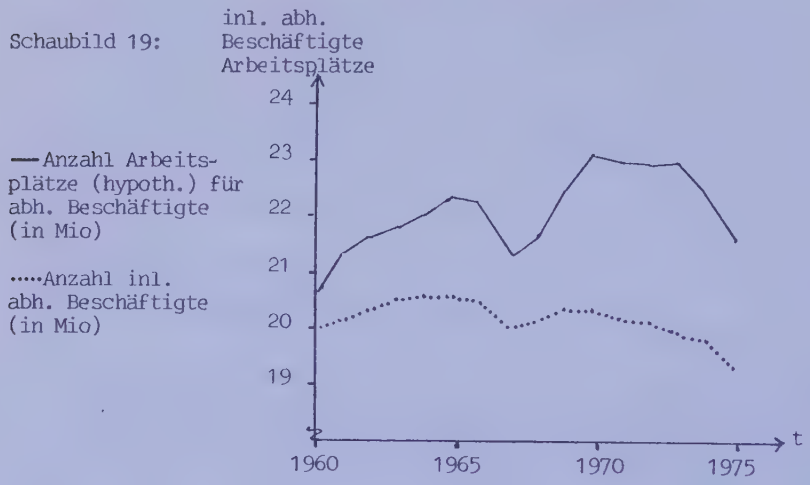
Eine Vorstellung der involvierten Größenordnungen nicht nur staatlicher Maßnahmen vermitteln die quantitativen Auswirkungen einiger arbeitsmarktwirksamer Maßnahmen. Die Entzugseffekte werden dabei in Prozent des Arbeitsvolumens angegeben; in Klammern ist zuweilen die entsprechende absolute Anzahl der Erwerbspersonen genannt.

- Verlängerung der Erstausbildung um 1 Jahr = 2,0 %
  (540 000 EP)
- Erhöhung des Anteils der Gymnasiasten um 1% = 0,15 %
- Erhöhung des Anteils der Hochschüler um 1 % = 0,18 %
  (50 000 EP)
- Vorziehen der Pensionierung um 5 Jahre = 2,6 % (max.)
- ein zusätzlicher arbeitsfreier Tag pro Jahr = 0,4 %
  (108 000 EP)
- Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit um 1 Std. = 2,8 %
  (750 000 EP)

Quellen: HENKELMANN, W. a.a.O., S. 99; v. FRANKENBERG, H.-H. a.a.O., S. 457; HIMMELREICH, F.-H.: Noch einmal: Ausländerbeschäftigung. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 13, S. 570 f, vgl. S. 570; SEIFERT, H.: Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 67-76, vgl. S. 71 f (in der Folge zitiert als: SEIFERT II)

Die quantitative Divergenz zwischen der annähernden Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte und der Zahl der inländischen abhängig Beschäftigten nimmt im Zeitverlauf bis 1973 fast stetig zu (s. Tabelle 9, Spalte 7; Schaubild 19). Diesen Teilaspekt reflektieren die üblicherweise verwandten Arbeitsmarkt-Indikatoren nur unvollkommen.[1]

Schaubild 19:

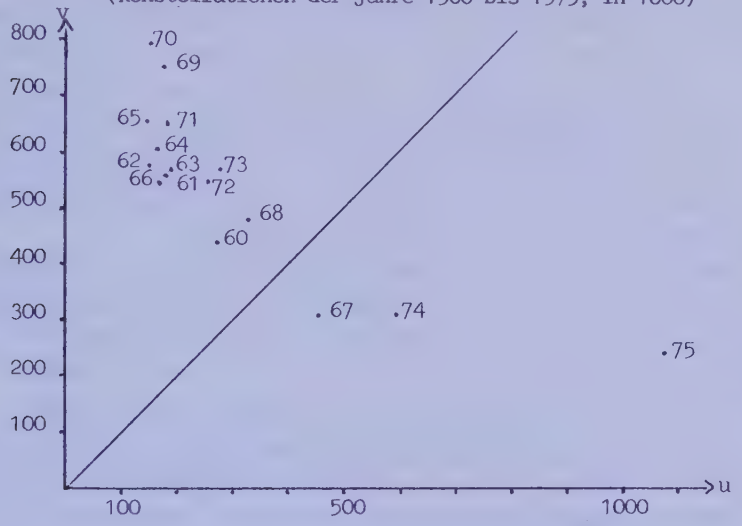


Quelle: S. Tabelle 9, Spalte (5) und (6)

---

[1] S. Schaubild 20. Nach diesen - die Ausländerbeschäftigung eingeschlossen - manifestiert sich die Arbeitskräfteknappheit als senkrechter Abstand zwischen dem Koordinatenpunkt von "Arbeitslosigkeit" und "offenen Stellen" sowie der 45°-Linie.
Auch eine zusätzliche Betrachtung der Größen "Kurzarbeit" und "Stille Reserven" bringt nicht viel weiter; die Bestimmung der letzteren ist reichlich unscharf, vgl. LEHBERT, B.: Kurzfristige Prognosefunktionen für die Zahl der nichtdeutschen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Weltwirtschaft Heft 2 (1971), S. 221-236, vgl. S. 223 ff.; TAYLOR, J., McKENDRICK, St.: How Should We Measure the Pressure of Demand? In: Lloyds Bank Review No. 115 (1975), S. 13-26, vgl. S. 15 ff. Auch fehlt hier das normative Moment, vgl. MERTENS, D.: Längerfristige Arbeitsmarktprognose bei alternativer Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 10 (1969), S. 781-786, vgl. S. 781 (in der Folge zitiert als: MERTENS II).

Schaubild 20: Offene Stellen (v) und registrierte Arbeitslose (u)
(Konstellationen der Jahre 1960 bis 1975, in 1000)



Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232

Die zunehmende temporäre Verknappung der Arbeitskräfte seit Beginn der 60er Jahre kann als Konsequenz eines schnelleren Wachstums des Kapitalstocks in Relation zum Arbeitspotential unter der Fiktion konstanter Technologie bezeichnet werden. Man könnte auch argumentieren, der technische Fortschritt habe vergleichsweise zu wenig Arbeitskräfte freigesetzt, um die offenen Stellen zu besetzen.

Versucht man eine kurze Charakterisierung der Arbeitsmarktpolitik vorzunehmen, so läßt sich nach 1960 ein zweifacher Wandel erkennen[1], der u. E. mit zwei Gesetzen in Zusammenhang gebracht werden kann: dem "Gesetz

[1] Vgl. LUTZ, B., SENGENBERGER, W.: Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Göttingen 1974, S. 95

zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" und dem "Arbeitsförderungsgesetz". Bei der Bekämpfung der Rezession von 1966/67 wird ein an KEYNES orientiertes Beschäftigungskonzept erkennbar. Ab der nachfolgenden Aufschwungphase werden in Ansätzen Bemühungen deutlich, strukturellen Disproportionalitäten auf dem Arbeitsmarkt - reaktiv und auch aktiv - entgegenzutreten, d. h. eine Verfeinerung oder Ergänzung des KEYNESianischen, auf einen globalen quantitativen Ausgleich gerichteten Instrumentariums wird rudimentär ersichtlich.[1]
Sicherlich bis Ende der 60er Jahre, weitgehend aber auch noch danach hatte die Arbeitsmarktpolitik insgesamt eindeutig passiven Charakter. Arbeitsmarktpolitische Aspekte wurden - wenn es nicht darum ging, gesamtwirtschaftliche Defizite zu beseitigen - praktisch immer vernachlässigt.[2] Dies dokumentieren z. B. amtliche Projektionen des Arbeitsmarktes, die aufzeigen, daß eine Orientierung der quantitativen Zunahme der Arbeitsplätze an der absehbaren Entwicklung des Volumens inländischer Erwerbstätigkeit nicht gegeben war.[3] Anstelle einer Leitfunktion kam dem Arbeitsmarkt eher eine Pufferfunktion zu; ihm oblag es, die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik zu absorbieren.[4]
Wenn sich die Arbeitsmarktpolitik zumeist damit begnügte, kurzfristig und global zugunsten der Arbeitskräfte zu intervenieren, und eine angebotsorientierte, strukturbildende Politik eher Ausnahmecharakter besaß, so stellt sich die Frage, ob der Bedarf an angebotsorientierter Politik tatsächlich so gering war, wie dies z. B. vom Sachverständigenrat angenommen wird.[5]

---

[1] Vgl. GAULKE, K.-P. a.a.O., S. 377

[2] Vgl. LUTZ, E.: Die Arbeit verteilen. In: Die Zeit Nr. 3 (1976), S. 24

[3] Vgl. SELKE, W. a.a.O., S. 40

[4] Vgl. MERTENS, D. V a.a.O., S. 24; LEMINSKY, G.: Schwerpunkte einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 54-63, vgl. S. 54 f (in der Folge zitiert als: LEMINSKY II); siehe dazu auch S. 153 ,Tabelle 9; Schaubild 19

[5] Vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 127

Deutungen dieser Politik des Arbeitsmarkt-Puffers sind mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet. Grundsätzlich bieten sich zwei Erklärungsmuster an:

- Einmal besteht die Möglichkeit, daß die Interdependenzen des Arbeitsmarktes im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem nicht adäquat beachtet wurden. Daraus wäre zu folgern, daß der Puffer eigentlich gar nicht wirklich gewollt war.
- Zum anderen ist die Erklärung denkbar, daß sich die Dominanz spezifischer Interessen im wirtschaftspolitischen Raum ausgewirkt hat, der Puffer also beabsichtigt war bzw. bewußt hingenommen wurde.

Vor allem für die Zeit nach der Rezession von 1967 scheint eher eine gewollte Pufferfunktion des Arbeitsmarktes diagnostizierbar zu sein.

Eine Überschußnachfrage ist prinzipiell ein temporäres Phänomen im Hinblick auf Steigerungen des globalen Lohnsatzes, wenn es sich auch bei einer permanenten Diskrepanz in den Zuwachsraten von Kapital und Arbeit um längere Zeiträume handeln kann, bis zu einem Gleichgewicht hinführende Mechanismen in Gang kommen.[1] Im Hinblick auf die Bevölkerung und das Arbeitsangebot kann dies in kürzeren Zeiträumen - ohne zwingende Veränderung des zugrundeliegenden Datenkranzes - praktisch nur über Zuwanderungen geschehen. Wenden wir uns daher der Politik der Ausländerbeschäftigung zu.

1.3 Politik der Ausländerbeschäftigung

Bei der Politik der Ausländerbeschäftigung ist zu differenzieren nach der eigentlichen Anwerbepolitik und der Politik gegenüber ausl. Arbeitskräften im Inland.

---

[1] Vgl. FELLNER, W.: Arbeitssparende und kapitalsparende Erfindungen im Westen und in den Entwicklungsländern. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 88 (1962) Heft 1, S. 34-51, vgl. S. 41

Es ist hier vor allem eine Antwort auf die Frage zu geben, woran die Anwerbepolitik orientiert war und wie diese zu charakterisieren ist. Am Rande interessiert, worin die staatliche Politik der Ausländerbeschäftigung im Zeitverlauf eigentlich bestand.

Es muß überraschen, daß sich unter den Immigrationsländern einige sehr dichtbesiedelte Länder befinden.[1] Eine gezielte Bevölkerungspolitik war auch keineswegs intendiert; dies wird nicht zuletzt aus der konstanten Weigerung offizieller Stellen ersichtlich, die Bundesrepublik als Einwanderungsland anzuerkennen. Begründet wird dies mit einer allein arbeitsmarktpolitischen Motivation der Anwerbung von ausl. Arbeitskräften.[2]
Die Nachfrage nach ausl. Arbeitskräften ist darstellbar als eine Funktion der Angebots- und Nachfragebedingungen auf dem Arbeitsmarkt. Eine offene Stelle für einen Ausländer ist demnach Konsequenz einer Vakanz allgemein und des Fehlens einer (subjektiv oder objektiv) geeigneten inländischen Arbeitskraft, wobei die "Eignung" jedoch sehr komplex aufzufassen ist. Bei einem praktisch unerschöpflichen Arbeitskräftereservoir im Ausland und dessen relativ geringer Qualifikationsspannweite sowie der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an dieses Faktum kann bei Anwerbemöglichkeit die Besetzung einer offenen Stelle mit einem Ausländer als ein vorwiegend friktionelles Problem angesehen werden.

Die Politik der Ausländerbeschäftigung findet (seit Ende der 60er Jahre) ihre gesetzliche Grundlage in den §§ 18, 19 AFG in Verbindung mit der allgemeinen Klausel des § 2 AFG. Die Anwerbung von Arbeitskräften wird nach § 18 AFG von den "Schutzwürdigen Interessen deutscher Arbeitnehmer und der deutschen Wirtschaft nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes" abhängig gemacht. Diese Bestimmung enthält also eine Schutzfunktion für die inländischen Arbeitnehmer.

---

[1] Vgl. LUTZ, V. a.a.O., S. 5

[2] Vgl. z. B. BA 1974 a.a.O., S. 80

Orientierung der Ausländerbeschäftigungspolitik

Jede Form der Anwerbepolitik repräsentiert eine Art Angebotslenkung auf dem Arbeitsmarkt; eine solche liegt immer dann vor, wenn eine Maßnahme eine mittelbare oder unmittelbare Wirkung im Sinne einer Änderung von Art und Menge des Angebots beabsichtigt.[1] Der Ausgestaltung der Anwerbepolitik entsprechend kann die einzelbetriebliche Arbeitskräfteplanung beeinflußt werden, ohne zwangsläufig die unternehmerische Entscheidungsfreiheit aufzuheben; damit wäre eine mittelbare Angebotslenkung gegeben. Eine unmittelbare Intervention (z. B. ein Anwerbestop) bedeutet hingegen gegebenenfalls eine Beschneidung des unternehmerischen Handlungsspielraumes.
Von den allgemeinen Voraussetzungen für Anwerbung oder Zuwanderung[2] war nur die Freizügigkeit für Arbeitskräfte außerhalb der EG nicht gegeben. Daher war die Anwerbepolitik vor dem Hintergrund des Nachfragesogs auf dem Arbeitsmarkt das wichtigste Regulativ für die Ausländerbeschäftigung. Im Verlauf der praktizierten Anwerbepolitik können unterschiedliche Formen der Angebotslenkung identifiziert werden. Die Hauptanwerbeperiode zeichnet sich durch eine weitgehende "Laissez-faire"-Haltung aus. So konnten Unternehmen selbst ausl. Arbeitskräfte über Konsulate namentlich anfordern. Diverse Autoren[3] schreiben der Bundesrepublik daher eine "liberale" Zulassungspolitik zu. Ohne auf den Begriff "liberal" und dessen Berechtigung in diesem Zusammenhang eingehen zu wollen, stellt sich die Frage, ob nicht das Fehlen konzeptioneller Vorstellungen fälschlicherweise mit "liberaler" Zulassungspolitik gleichgesetzt wird.[4] Selbst während der Rezession von 1967 konnten ausl. Arbeitskräfte angeworben werden.

---

[1] Vgl. PÜTZ, Th. I a.a.O., S. 189

[2] S. Seite 36 ff.

[3] Vgl. STEINJAN, W. I a.a.O., S. 195; allgemeiner HÖPFNER, K.. RAMANN,B., RÜRUP, B.: Ausländische Arbeitnehmer. Gesamtwirtschaftliche Probleme und Steuerungsmöglichkeiten. Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung. Bonn 1973, S. 65 (in der Folge zitiert als: HÖPFNER u.a.)

[4] Allerdings ist es auch denkbar, eine Strategie als Konzeption zu bezeichnen, die die Zuwanderung ohne Kanalisierung der effektiven Nachfrage der Wirtschaft überläßt; siehe dazu S. 190 ff.

Tabelle 11: Entwicklung der Ausländerbeschäftigung (in 1000)

Jahr	ausl. Arbeits-kräfte	Ausländer-* quote
1960	279	1,4
1961	507	2,3
1962	629	3,1
1963	773	3,7
1964	902	4,3
1965	1119	5,3
1966	1244	5,8
1967	1014	4,7
1968	1019	4,9
1969	1366	6,5
1970	1807	8,5
1971	2128	9,8
1972	2285	10,5
1973	2498	11,2
1974	2414	10,7
1975	2055	9,2

*ausl. Arbeitskräfte in Prozent der beschäftigten Arbeitnehmer

Quelle: Arbeits- und Sozialstatistik – Hauptergebnisse 1976. Bonn o. J., S. 11

Die Kanalisierung der Zuwanderung über die offiziellen Anwerbestellen vom Herbst 1972 mit einer erwünschten Akzentuierung der Kontrollfunktion der Arbeitsbehörde - die zunehmende ungebremste Ausweitung der Ausländerbeschäftigung stieß auf wachsende Kritik - und der im November 1973 verhängte Anwerbestop manifestieren eine Tendenz zu einer immer direktere Züge annehmenden Angebotslenkung auf dem Arbeitsmarkt in bezug auf die Anwerbung von Arbeitskräften. Vorher - im Juni 1973 - wurde bereits eine Erhöhung der Anwerbepauschale von DM 300 auf DM 1 000 verfügt; diese Verteuerung sollte die Anwerbung dämpfen.
Die interne Angebotslenkung betrafen - neben den allgemeinen Bestimmungen des Aufenthalts- und Arbeitsrechts - vor allem die vorrangige Behandlung der inländischen Arbeitskräfte im Sinne von § 19 AFG per

Anweisung durch den Präsidenten der BA im Herbst 1974 sowie der Zuzugsstop für sog. 'überlastete' Siedlungsräume, ausgesprochen im April 1975.

Wie steht es nun um die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Anwerbung von Arbeitskräften? Eine allein an der "Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes"[1] orientierte Anwerbepolitik läßt sich grob überprüfen, indem man die Arbeitsmarkt-Indikatoren mit der jährlichen Zuwanderung konfrontiert.[2]

Tabelle 12: Nettozuwanderung (I) und Arbeitsmarkt-Saldo (II), in 1000

	I	II
1960	+ 112	+ 194
1961	+ 228	+ 371
1962	+ 122	+ 419
1963	+ 143	+ 369
1964	+ 129	+ 440
1965	+ 217	+ 502
1966	+ 125	+ 379
1967	- 230	- 157
1968	+ 5	+ 165
1969	+ 347	+ 568
1970	+ 441	+ 646
1971	+ 321	+ 463
1972	+ 157	+ 300
1973	+ 140	+ 299
1974	- 102	- 267
1975	- 262	- 838

Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232

Die Nettozuwanderung wurde errechnet als Differenz der jeweiligen jährlichen Bestandsgrößen der ausl. Arbeitskräfte.

Der Arbeitsmarkt-Saldo bestimmt sich als Zahl der offenen Stellen minus Anzahl der Arbeitslosen.

---

[1] Vgl. KÜHL, J. II a.a.O., S. 15

[2] Wir verwenden dabei Nettowerte, in die auch die Rückwanderungen eingehen, um die zuwandernden ausl. Arbeitskräfte auszuschalten, die lediglich Rückwanderer ersetzen sollen.

Tabelle 12 zeigt insofern prima facie plausible Erkenntnisse auf, als in Jahren der Unterbeschäftigung - bei negativem Arbeitsmarkt-Saldo - jeweils eine Netto-Rückwanderung von ausl. Arbeitskräften zu verzeichnen ist. Ungeachtet der involvierten Größenordnungen kann man also mit diesem groben Raster als Prinzip der Anwerbepolitik "kurzfristige Arbeitsmarktadäquanz" konstatieren, d. h. eine richtungsmäßige Orientierung an kurzfristigen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt.

Berücksichtigt man den teilweise endogenen Charakter der Ausländerbeschäftigung unter dem Aspekt einer zuweilen substitutionalen Beziehung zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften sowie der Zielsetzung der Unternehmen nach möglichst geringer Kapitalbindung und vergegenwärtigt man sich die Tatsache, daß es sich um Ungleichgewichte auf räumlichen und/oder qualifikationsspezifischen Teilmärkten handelt, ist es angebracht, korrekter eine "kurzfristig partielle Nachfrageadäquanz" zu unterstellen. Denn für die Anwerbung war während des Betrachtungszeitraums bis zum Anwerbestop 1973 praktisch der einzelwirtschaftliche Bedarf, genauer gesagt, die einzelwirtschaftliche Nachfrage nach Arbeitskräften ausschlaggebend. Sobald die Vermittlung eines Inländers wegen Inkongruenz der spezifischen Arbeitsplatzcharakteristika und der Qualifikation, der regionalen Verfügbarkeit sowie sonstiger Merkmale eventuell in Frage kommender inländischer Arbeitskräfte nicht möglich war (und damit § 18 AFG formal Genüge getan war), bestand über lange Zeit hinweg grünes Licht für die Ausländeranwerbung. Mangels Attraktivität der Arbeitsbedingungen war dabei häufig der Anreiz für unbeschäftigte Inländer, soweit vorhanden und informiert, nicht besonders ausgeprägt, angebotene Arbeitsplätze anzunehmen. Die Anwerbung vollzog sich also in einem weitgehend mikroökonomischen Kontext, wobei die Ausländer ausschließlich in ihrer Funktion als zusätzliche Arbeitskräfte betrachtet wurden.[1] Es ist dabei zu vermuten, daß der volkswirtschaftliche Bedarf im Sinne einer optimalen Anzahl von Arbeitsplätzen

---

[1] Vgl. den Ausspruch von Max FRISCH, man habe Arbeitskräfte gerufen und es seien Menschen gekommen, vgl. FRISCH, M.: Öffentlichkeit als Partner. 3. Auflage. Frankfurt 1970, S. 100

ungleich ist dem aggregierten Bedarf an Arbeitskräften sämtlicher Unternehmenseinheiten, d. h. eine einfache Addition der im Mikrobereich erwünschten Größen nicht unbedingt kongruent ist mit makroökonomischen Zielgrößen, die freilich jedoch gar nicht vorhanden waren. Eine Anwerbung von Arbeitskräften nur als Funktion unternehmerischer Möglichkeiten läuft also Gefahr, gesamtwirtschaftlichen Interessen nicht zu entsprechen vor allem dann, wenn private und nicht soziale Kosten dem Einzelkalkül zugrundeliegen.[1]
Marktstrukturen reflektieren "... die Möglichkeiten und Spielräume für individuelle Wertungen und Verhaltensweisen innerhalb von Grenzen, die durch kollektive Wertungen von der 'Politik des Datenkranzes' gestaltet werden."[2] Die einzelnen Wirtschaftssubjekte versuchen sich den in Form von positiven und negativen Anreizen gegebenen oder antizipierten Datenkonstellationen im Blick auf die jeweiligen individuellen Zielsetzungen so gut wie möglich anzupassen. Somit ist der Arbeitskräftebedarf allgemein und der Bedarf an ausl. Arbeitskräften speziell nicht zuletzt auf die von den wirtschaftspolitischen Instanzen zu vertretenden Daten zurückzuführen, zu denen auch die jeweils praktizierte Ausländerpolitik zählt. Eine Anwerbepolitik, die weitgehend die Determinierung des Umfangs der Ausländerbeschäftigung den einzelnen Wirtschaftssubjekten überläßt, ohne daß diese die vollen Kosten ihrer Entscheidung tragen müssen, wird folglich tendenziell expansiven Einfluß auf den Umfang des Bedarfs bzw. der Nachfrage ausüben. Dies erklärt sich mit den Vorteilen der Ausländerbeschäftigung, d. h. der "besseren Verwertbarkeit" der ausl. Arbeitskräfte (infolge der relativ geringeren Ansprüche, der Mobilität u. ä.).
Die über lange Zeiträume vorherrschende und bis 1973 auch für die Zukunft prognostizierte Arbeitskräfteknappheit[3] läßt sich also nicht

---

[1] Da Folgekosten auch bei Inländern entstehen, ist hier vor allem an die Integrationskosten der Ausländer als spezifische Kosten zu denken.

[2] LAMBERTS, W.: Strukturpolitik als 'Politik des Datenkranzes'. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen 24. Jg. (1973) Heft 3, S. 181-190, S. 190 (in der Folge zitiert als: LAMBERTS I)

[3] Schätzungen der Ausländerbeschäftigung gehen bis zu 8 Mio ausl. Arbeitskräfte bis 1980, vgl. JUNGBLUT, M.: Arbeitslosigkeit - unser Schicksal? In: Die Zeit Nr. 10 (1977), S. 25

als eine zwangsläufige Entwicklung identifizieren, sondern als eine bewußt oder unbeabsichtigt herbeigeführte Erscheinung. "..., die als strukturelles Dauerphänomen bestehende Arbeitskräftelücke, die dem Arbeitgeber keine andere Alternative läßt, ..."[1] ist so zu interpretieren, daß angesichts des Datenkranzes und aufgrund der sich manifestierenden Nachfrage auf den Märkten häufig keine - i. S. v. kurzfristig für das einzelne Unternehmen, nicht aber unbedingt auch für die Volkswirtschaft ökonomisch günstigere, billigere - Alternative zum Ausländerimport bestand.[2] Angesichts der Identifikations- und Interpretationsschwierigkeiten konkreter Arbeitsmarkt-Situationen ist es einigermaßen erstaunlich, wie selbstverständlich Begriffe wie "Arbeitskräfteknappheit", "demographische Lücke" u. ä. die Diskussion um die Ausländerbeschäftigung begleiten, ja häufig bestimmen. Jedenfalls muß man sich nicht zuletzt über den Terminus 'Arbeitskräfteknappheit' Klarheit verschaffen, um die Problematik und Mechanismen der Ausländerbeschäftigung besser zu verstehen.[3]

Der Anwerbestop deutet eine grundlegende Abkehr von der Nachfragezugunsten der Arbeitsmarktadäquanz an. Er wurde ausgesprochen und aufrechterhalten, obwohl auf einigen Teilmärkten dadurch Engpässe auftraten, die vor allem wegen der gegebenen Arbeitsbedingungen mit inländischen Arbeitskräften nicht oder kaum beseitigt werden konnten. Das Interesse an einer möglichen Entlastung des Arbeitsmarktes wurde also höher angesetzt als sektorspezifische Forderungen nach zumindest partieller Aufweichung des Stops.

---

[1] (als die Ausländerbeschäftigung HB). Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Bonn 1973, S. 89

[2] Insofern ist eine Bemerkung von HENKELMANN, vgl. SZ v. 31.10./1.11.73, S. 36, unter der Voraussetzung der richtigen Wiedergabe ziemlich unverständlich. Den Unternehmen einen Vorwurf zu machen, sie würden sich unvernünftig verhalten, weil sie zunehmend Ausländer beschäftigt hätten, heißt das Problem gründlich mißverstehen.

[3] Vgl. ROTHSCHILD, K.W. l.a.a.O., S. 230

Generell ist den für die Wanderungspolitik Verantwortlichen eine ziemlich passive Rolle zuzuschreiben. "... no country has decided in advance on the scale and character of immigration."[1] Nachdem die grundlegende Entscheidung pro Ausländerbeschäftigung gefällt war, bezogen sich die wirtschaftspolitischen Aktivitäten vor allem auf die Begleitumstände der Ausländerbeschäftigung. Etwas pointiert ausgedrückt, beschränkte sich lange Zeit der Einfluß der wirtschaftspolitischen Instanzen - nachdem die Anwerbevereinbarungen einmal abgeschlossen waren - auf die mehr technisch-organisatorischen Probleme wie die Anwerbung selbst, den Transport und die Unterkünfte der ausl. Arbeitskräfte u. ä.[2] Ohne deren Bedeutung zu schmälern, erwächst der Eindruck, daß damit die ökonomischen Grundprobleme weitgehend übersehen wurden.

Eine stärkere Kontrolle der Anwerbung wäre insgesamt erwünscht gewesen. Dies muß nicht unbedingt gleichbedeutend sein mit einer stärkeren Reglementierung i. S. v. administrativen Maßnahmen. Denkbar wäre der vermehrte Versuch der Angleichung der privaten an die sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung gewesen; ebenso eine verstärkte Förderung der Mobilität inländischer (potentieller) Arbeitskräfte auf der Basis einer verbesserten Arbeitsmarkt-Transparenz.
Ausgehend von der faktischen Entwicklung spricht aber vieles für die These, daß - sowohl expansiv als auch kontraktiv - die Ausländerbeschäftigungspolitik wirksamer gewesen ist als die sonstige Arbeitsmarktpolitik.[3]
Abschließend ist noch ein Blick auf die Politik gegenüber bereits in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländern erforderlich. Ein doppeltes Kontrollsystem in Form eines befristeten Aufenthalts- und Arbeitsrechts[4]

---

[1] CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 25

[2] Vgl. SCHILLER, G. IV a.a.O., S. 335

[3] Vgl. MERTENS, D., KÜHL, J.: Arbeitsmarkt, I: Arbeitsmarktpolitik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 279-293, vgl. S. 283; Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 75

[4] Geregelt vor allem im Ausländergesetz, einer dazugehörigen Durchführungsverordnung und einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift sowie im Arbeitsförderungsgesetz, der Arbeitserlaubnisverordnung und einem Schnellbrief der BA vom 13.11.1974, vgl. FRANZ, F.: Die Rechtsstellung der Ausländer, die nicht EG-Angehörige sind. Eine Bestandsaufnahme. Berlin 1975. S. 1 f (vervielf. Manuskript)

schafft die Grundlage für Interventionen der Arbeitsbehörde in die Ausländerbeschäftigung. Speziell § 19 AFG liefert die gesetzliche Basis für behördliche Eingriffe in die Ausländerbeschäftigung bzw. die Binnenwanderung von ausl. Arbeitskräften. Die Erfordernis einer Arbeitserlaubnis, deren Befristung auf ein Jahr und Bindung an eine bestimmte Berufstätigkeit in einem bestimmten Betrieb bei räumlicher Beschränkung auf den Arbeitsamtsbezirk ermöglichen im Prinzip tiefgreifende Einflüsse auf die Ausländerbeschäftigung. Nach Ablauf der Arbeitserlaubnis wie auch nach Wegfall der Aufenthaltserlaubnis ist bestenfalls eine Fortsetzung der Beschäftigung im angestammten Betrieb und der bisherigen Stellung möglich, allerdings entfällt damit der gesetzliche Kündigungsschutz.[1]
Wurde die Arbeitserlaubnis bei Wechsel des Arbeitsamtsbezirks bis dahin flexibel erteilt, konnte dies ab November 1974 nur unter erschwerten Bedingungen geschehen (obligatorische Einschaltung des Arbeitsamts). Allerdings haben die Arbeitsbehörden zunächst recht selten die Gelegenheit ergriffen, Arbeitserlaubnisse nach Ablauf eines Jahres oder bei Wechsel des Arbeitsamtsbezirks nicht zu erneuern.[2] Überhaupt besteht ja ein Anspruch auf eine bindungsfreie Arbeitserlaubnis bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen wie eine fünfjährige ununterbrochene Tätigkeit im Inland oder Eheschließung mit einem Inländer.

Ein Beispiel für eine reglementierende staatliche Intervention stellt das Zuzugsverbot für ausl. Arbeitskräfte in sog. "überlastete Siedlungsräume" vom Frühjahr 1975 bis Frühjahr 1977 dar; hier wurde bei 12 % Ausländeranteil eine willkürliche Grenze gezogen.

Symptomcharakter der Ausländerbeschäftigung

Eine wirtschaftspolitische Entscheidungssituation ist generell Konsequenz einer diagnostizierten oder erwarteten Diskrepanz zwischen Soll und Ist im Hinblick auf eine wirtschaftspolitische Zielsetzung.[3] Als

---

[1] Vgl. FRANZ, F. a.a.O., S. 1 ff.

[2] Vgl. SCHRÖDER, V.: Kein Kampf um Jobs. In: Handelsblatt vom 15.9.1975, S. 3

[3] Vgl. JANSEN, P. G. a.a.O., S. 150

die beiden Alternativen im wirtschaftspolitischen Möglichkeitsbereich eröffnen sich die Kategorien der Ursachentherapie und der Neutralisierungspolitik bzw. Symptomtherapie.[1] Maßnahmen mit Neutralisierungscharakter zeichnen sich dadurch aus, daß sie die ursprünglich für ein Ungleichgewicht verantwortlichen Kräfte praktisch unangetastet lassen und damit nicht gleichgewichtsfördernd, sondern ungleichgewichtserhaltend oder sogar -verstärkend wirken. Dabei werden lediglich die aus der Ungleichgewichtssituation erwachsenden negativen Begleiterscheinungen mehr oder weniger beseitigt. Entsprechend greifen Maßnahmen, die in die Kategorie Ursachentherapie fallen, Ungleichgewichte an der Wurzel ihres Entstehens an.
Die Pufferfunktion des Arbeitsmarktes allgemein und das Prinzip der kurzfristigen Arbeitsmarkt- bzw. Nachfrageadäquanz der Ausländerbeschäftigung verdeutlichen, daß die Politik der Ausländerbeschäftigung pauschal überwiegend mit Symptomtherapie zu identifizieren ist, wie dies auch in dem folgenden Zitat zum Ausdruck kommt. "Migration may be regarded as a symptom rather than as a means."[2]
Der Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte impliziert c. p. keine endogene Ausgleichstendenz.[3]

Anders als beispielsweise in der Schweiz, wo die Regulierung des Zuwanderungsstromes für lange Zeit in etwa das einzige Konjunktursteuerungsinstrument[4] und somit der Anwerbung instrumentaler Charakter

---

[1] Vgl. GIERSCH, H. I a.a.O., S. 309

[2] KINDLEBERGER, Ch. P. I a.a.O., S. 209. Dabei wird etwas mechanisch von einer Übernachfrage auf dem Arbeitsmarkt auf Wanderungen übergegangen. Genaugenommen sind Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt als Symptom anzusehen; allerdings erlaubt u.E. die geschilderte Anwerbepolitik eine solche Übertragung des Symptomcharakters auf die Arbeitswanderungen.

[3] Unterstellte man im Zeitablauf einen relativ lohndämpfenden Effekt der Ausländerbeschäftigung, so wäre c.p. selbst der Neutralisierungseffekt zumindest partiell konterkariert worden. Ist damit nicht die Feststellung unterstrichen, daß Symptomtherapie die Ursachen für Ungleichgewichte noch verstärken kann? Vgl. GIERSCH, H. I a.a.O., S. 310

[4] Vgl. MAILLAT, D. a.a.O., S. 2 f

zuzuerkennen war[1], sehen wir in der Bundesrepublik die Anwerbung eher als kompensatorischen Reflex bestimmter Entwicklungen sowie bestimmten Handelns bzw. Unterlassens, da bis Herbst 1973 die einzelwirtschaftliche Nachfrage praktisch die alleinige Determinante für Umfang und Tempo des Ausländerzustroms bildete. Zu diesem Zeitpunkt ähnelte die Situation auf dem Arbeitsmarkt - global gesehen - durchaus der, die die Anwerbungswelle von Arbeitskräften aus dem Mittelmeerraum ursprünglich in Gang setzte.

Es ist daran zu erinnern, daß die Manifestation von Ungleichgewichten nicht unbedingt Rückschlüsse auf deren Ursachen bzw. deren Entstehungsort zuläßt. "Die Tatsache, daß eine Diskrepanz über das System fluktuieren kann, so daß sie nicht an der Stelle evident wird, wo ihr Ursprung liegt, sondern an diversen anderen Stellen, ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis sowohl des Arbeitsmarktgeschehens wie der arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsspielräume ..."[2] Zu ergänzen ist, daß Ungleichgewichte an bestimmten Stellen zwar sichtbar werden, aber nicht als Negativum empfunden oder gar als erstrebenswert angesehen werden (z. B. permanente Handelsbilanzüberschüsse).
Rationale Wirtschaftspolitik erfordert Vorstellungen über Wirkungsweise und Anwendungsgrenzen der zur Verfügung stehenden Instrumente. Beide Prämissen können für die Ausländerbeschäftigung nur als bedingt erfüllt angesehen werden. So wird häufig, explizit oder implizit, die Vermutung ausgesprochen, eine Obergrenze der Ausländerbeschäftigung unter ökono-

---

[1] Was sowohl die Absicht als auch die Fähigkeit impliziert, damit einen Einfluß auf eine Zielvariable auszuüben. In expansiver Hinsicht ist sicherlich die Fähigkeit - elastisches Ausländerangebot -, in konstraktiver bestimmt die Absicht - Inländerpriorität - gegeben. Ob jeweils auch zieladäquat in der Bundesrepublik die Absicht resp. die Fähigkeit vorhanden gewesen sind, ist anzuzweifeln.

[2] MERTENS, D. III a.a.O., S. 232 (vom Verfasser hervorgehoben).

mischem Gesichtswinkel sei weder zu erkennen noch zu bestimmen.[1]

Die staatliche Wirtschaftspolitik, dies läßt sich als Fazit feststellen, sorgte also für eine hohe Gesamtnachfrage auf den Gütermärkten mit der Konsequenz eines bis 1974 fast permanent starken Nachfragesogs auf dem Arbeitsmarkt. Die Politik der Ausländerbeschäftigung muß dabei als eine flankierende Ausgleichsmaßnahme dieser Politik angesehen werden, um dessen negative Begleiterscheinungen zu reduzieren.

1.4 Makroökonomische Funktionen der Ausländerbeschäftigung

Nach der Pufferfunktion des Arbeitsmarktes und dem Symptomcharakter der Ausländerbeschäftigung sind nun deren volkswirtschaftliche Funktionen i. S. v. "Zwecken" differenziert darzustellen (wenngleich eine Differenzierung erhebliche Schwierigkeiten bereitet), um damit die Hintergründe der praktizierten Politik der Ausländerbeschäftigung aufzuhellen.

Wir unterscheiden eine
- Ersatz- und Expansionsfunktion
- konjunkturelle und strukturelle Pufferfunktion.

1.4.1 Ersatz- und Expansionsfunktion

Kann aus einer 'kompensatorischen Rolle'[2] oder aus dem flankierenden Charakter der Ausländerbeschäftigung eine Ersatzfunktion der ausl. Arbeitskräfte abgeleitet werden?

---

[1] Vgl. HÖPFNER, K. u.a. a.a.O., S. 7. Vergleiche auch die Diskussion zwischen LEUSCHNER, D.: Ökonomische Grenzen der Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 131 (1975) Heft 1, S. 170-172 (in der Folge zitiert als: LEUSCHNER II) und RAMANN, B., RÜRUP, B.: Die Obergrenze der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 131 (1975) Heft 1, S. 163-169

[2] Vgl. z.B. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 151 f

Eine Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung sehen wir als erfüllt an, wenn

- ausl. Arbeitskräfte von Inländern verlassene Arbeitsplätze übernehmen und diese Inländer altershalber oder aus sonstigen Gründen aus dem Erwerbsleben ausscheiden.
- ein Inländer in einem "upgrading"-Prozeß eine aus dem Erwerbsleben scheidende qualifizierte inländische Arbeitskraft ersetzt und ein Ausländer auf seinen ursprünglichen Arbeitsplatz nachrückt.
- von ausl. Arbeitskräften Arbeitsplätze belegt werden, die in Erwartung spezifischer demographischer Entwicklungen geschaffen wurden, die sich jedoch nicht realisieren.

Die Expansionsfunktion ist gegeben bei

- der direkten Besetzung eines neu geschaffenen Arbeitsplatzes durch eine ausl. Arbeitskraft.
- einem "upgrading" eines Inländers, der einen zusätzlichen Arbeitsplatz einnimmt. Kann der verlassene Arbeitsplatz mit einem Ausländer belegt werden, so bezeichnen wir dies als indirekte Expansionsfunktion.

Das Vorhandensein von Arbeitsplätzen als Kriterium für die Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung genügt also allein nicht. Eine Ersatzfunktion liegt unserem Verständnis nach vor bei nicht von Inländern verlassenen, sondern in Erwartung bestimmter Entwicklungen geschaffenen Arbeitsplätzen.[1] Allerdings ergeben sich insofern Abgrenzungsprobleme, als in der Folge häufig Arbeitsplätze bereitgestellt wurden gerade in der Erwartung, diese mit ausl. Arbeitskräften besetzen zu können. "Sieht man in der Einwanderung nichts anderes, als daß sie anscheinend nur die

---

[1] Situation in der Bundesrepublik zu Beginn der 60er Jahre, als - in einer Boomphase - die Arbeitsnachfrage in Erwartung eines kontinuierlichen Arbeitskräftezustroms aus dem Osten disponierte.

vorher bestehenden Leerstellen ausfüllt, so vergißt man allzu leicht, daß die Zahl der offenen Stellen nicht gleich bleibt, und insbesondere, daß die ausländischen Arbeitskräfte oftmals neue Stellen besetzen, deren effektive Einrichtung überhaupt erst durch ihr Vorhandensein möglich wurde."[1] Dann ist also eine Expansionsfunktion erfüllt. Die Art der Erwartungen - ob auf ausl. Arbeitskräfte ausgerichtet oder nicht - spielt somit die differenzierende Rolle.

Zusammenhänge zwischen Ersatz- und Expansionsfunktion zeigt die Zwei-Phasen-Theorie von V. LUTZ auf: In Phase 1 der Zuwanderung von Arbeitskräften hebt sie die Wiederherstellung der Qualifikationsproportionen bei "upgrading" von Inländern hervor.[2] In Phase 2 geht LUTZ von der Prämisse aus, daß die "Diskriminierung der ausl. Arbeitskräfte" - Beschränkung der Beschäftigung auf relativ wenig attraktive und/oder schlecht bezahlte Arbeitsplätze - teilweise wegfällt. Können auch sie in den Sektor der "guten" Arbeitsplätze überwechseln, ändert sich partiell die Funktion der Ausländerbeschäftigung. "Instead of, as in the first phase, serving merely to fill the gaps in the labour supply caused by too low a relative wage level in part of the economy, it henceforth serves to swell the labour supply in both parts; ... ."[3] Im Verlauf

---

[1] RODRIGUES DOS SANTOS, J., MARIE, M. a.a.O., S. 256 f (von den Verfassern hervorgehoben)

[2] Vgl. LUTZ, V. a.a.O., S. 18. Zunächst dürfte dabei der These von BOEHNING zuzustimmen sein, daß ein "upgrading" einer inländischen Arbeitskraft analytisch unabhängig von der Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften ist, d.h. ein solcher "upgrading"-Vorgang zwar eine Anwerbung nach sich ziehen kann, nicht aber die umgekehrte Kausalität gültig ist, vgl. BOEHNING, W.R.II a.a.O., S. 47. Im Zeitverlauf der Ausländerbeschäftigung dürfte diese These infolge zunehmender Interdependenzen zwischen beiden Phänomenen aber an Gültigkeit verloren haben. So konstatiert der Wiss. Beirat, die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften ermöglichte einen schnelleren Aufstieg von Inländern in gehobenere Positionen, vgl. Wiss. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 5

[3] LUTZ, V. a.a.O., S. 19

zunehmender Internationalisierung des Arbeitsmarktes kann sich die Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung also nicht nur auf von Inländern, sondern auch auf von Ausländern verlassene Arbeitsplätze erstrecken. Ebenso kann jedoch damit auch eine indirekte Expansionsfunktion vorliegen.

Die These der teilweise expansiven Funktion der Ausländerbeschäftigung wird von verschiedenen Autoren vertreten.[1] Generell ist dabei an die Nachfrage auf den Gütermärkten zu denken, die eine Ausweitung des Angebots verlangte, wenn erstere nicht eingeschränkt wurde/werden sollte. Partiell erklärt sich diese auch damit, daß die ausl. Arbeitskräfte nicht nur zur Vergrößerung des Angebots an Gütern und Diensten beitragen, sondern auf diesen Märkten auch als Nachfrager auftreten. Im Extremfall - vor allem ohne Heimüberweisungen und bei geringer Sparquote - müssen zusätzliche ausl. Arbeitskräfte angeworben werden, nur um die sich in monetärer Nachfrage artikulierenden Bedürfnisse der bereits anwesenden Ausländer zu befriedigen.[2]

Als Konsequenz fortgeschrittener Ausländerbeschäftigung ergibt sich eine ausländerspezifische Nachfrage zusätzlich vor allem auch nach Dienstleistungen (z. B. Dolmetscher, Lehrer, Sozialarbeiter, Arbeitskräfte im kulturellen Bereich u. ä.), die wiederum teilweise zusätzliche ausl. Arbeitskräfte u. U. mit Familienangehörigen erfordern. Dabei handelt es sich um eine spezifische "Lückenfüllerfunktion", an

---

[1] Vgl. z.B. STEINJAN, W. I a.a.O., S. 196; MERX, V. a.a.O., S. 234; Wiss. Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 5; WANDER, H.: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wanderungen. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 158-174, vgl. S. 173

[2] Vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 389; die Zuwanderung als 'self-feeding process', vgl. BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 13; die 'Eigendynamik' der Zuwanderungen, vgl. LEUSCHNER, D.: Volkswirtschaftliche Kosten und Erträge der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 129 (1973), S. 702-713, vgl. S. 705 f (in der Folge zitiert als: LEUSCHNER I). Das Ausmaß des Multiplikatoreffekts ist ungewiß.

die zu Beginn der Ausländerbeschäftigung niemand dachte, ein Phänomen, das sich eigentlich außerhalb des inländischen Arbeitsmarktes vollzieht.[1]

Auch eine empirische Regionalstudie unterstellt der Ausländerbeschäftigung in Baden-Württemberg in den 60er Jahren summa summarum eine Expansionsfunktion.[2] Wie aber lassen sich gegebenenfalls Ersatz - und Expansionsfunktion im realen Wirtschaftsprozeß ex post unterscheiden? Die Statistik[3] weist bis zum Anwerbestop einen Rückgang der Zahl der inländischen Erwerbstätigen und eine Zunahme des Ausländerbestands aus, die den Inländerrückgang leicht überkompensierte. Die Anzahl der Arbeitsplätze ist also im großen und ganzen konstant geblieben. "Da die Gesamtzahl der Erwerbstätigen seit 1960 unverändert blieb, handelt es sich gesamtwirtschaftlich um Ersatzbedarf; für die Ausländer wurden also keine zusätzlichen, sondern allenfalls andere Arbeitsplätze geschaffen."[4] Sollte aus der globalen Entwicklung der Anzahl der Erwerbstätigen eine generelle Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung abgeleitet werden? Eine Aufgliederung der Erwerbstätigen nach ihrer sozialen Stellung dokumentiert, daß der negative Verlauf der inländischen Erwerbstätigkeit vor allem von einem Rückgang der Zahl der Selbständigen (insbesondere in der Landwirtschaft) geprägt wird, während die Anzahl der abhängig beschäftigten Inländer nur ganz wenig rückläufig war.[5]

Dies bedeutet in toto eine spürbare Steigerung des Arbeitsplatzvolumens für abhängig Beschäftigte. Übersteigt die Zahl der angebotenen Arbeitsplätze bis zum Anwerbestop nahezu permanent die Zahl der bei konstantem Erwerbsverhalten verfügbaren inländischen plus die der bereits anwesenden ausl. Arbeitskräfte, so erscheint dies als Indiz für die Existenz auch der Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung.

---

[1] Dieses ist abhängig von der Anzahl der ausl. Arbeitskräfte, deren spezifischer Erwerbsquote, deren Aufenthaltsdauer, deren regionaler Verteilung sowie deren Zusammensetzung nach Nationalitäten. Damit ist simultan die Konsequenz oder Wirkung der Ausländerbeschäftigung angesprochen.

[2] Vgl. BULLINGER, S. u.a. a.a.O., S. 360

[3] Siehe Tabellen 9 und 10.

[4] KÜHL, J. II a.a.O., S. 11

[5] Vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 158; siehe auch Tab. 9.

Auch angesichts der Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur und der beträchtlichen realisierten Produktivitätsfortschritte erwachsen Zweifel am Sinn der Aussage einer generellen Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung. Kann z. B. ein bestimmter Output im Zeitverlauf von weniger Arbeitskräften erzeugt werden, so besitzt eine konstante Anzahl von Arbeitsplätzen teils expansiven Charakter.[1] Wenn einerseits rund 1,4 Mio inländische Arbeitskräfte aus dem Warenproduzierenden Gewerbe in den Dienstleistungssektor wanderten, andererseits ausl. Arbeitskräfte ihre - u. U. modifizierten - oder andere Arbeitsplätze einnahmen[2], so liegt nach unserem Verständnis teilweise eine indirekte Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung vor. Wo freilich die Grenze zwischen Ersatz- und Expansionsfunktion konkret zu ziehen ist, läßt sich nicht präzisieren. Nicht die globale Anzahl der Arbeitsplätze ist also allein als Kriterium relevant; im Prinzip müßte man auch Outputgrößen berücksichtigen. Nur bei u. a. unveränderter Technologie und Wirtschaftsstruktur wäre also die These einer generellen Ersatzfunktion der ausl. Arbeitskräfte eigentlich sinnvoll.
Beide Funktionen sind letztlich auf die Arbeitskräfteknappheit zurückzuführen; mit den vermutlich differierenden Alternativkosten scheint uns das wichtigste Unterscheidungsmerkmal in Verbindung zu stehen.[3]
Beide Funktionen tangieren den Kapitalstock einer Volkswirtschaft. Bei Vorliegen der Ersatzfunktion müßten c. p. ohne die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften vorhandene Arbeitsplätze wegfallen, würde Kapital entwertet.[4] Der Ersatzbedarf wird dabei durch den Datenkranz, damit auch durch die Ausländerbeschäftigung selbst bestimmt.

---

[1] Die trotz erheblicher Ausländerbeschäftigung rückläufige Zahl der insgesamt geleisteten Arbeitsstunden - für SALOWSKY ein Indiz für die Ersatzfunktion, vgl. SALOWSKY, H. I a.a.O., S. 36 - kann als Argument nicht völlig überzeugen, wenn auch partiell zutreffen mag, daß ausl. Arbeitskräfte als Kompensation für Arbeitszeitverkürzungen angeworben worden sind. Rein formal trifft das Argument von KÜHL freilich zu.

[2] Vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 152, 158; SCHRÖDER, D.: Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre. In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976) Heft 7, S. 341-344, vgl. S. 341

[3] Vgl. auch MERX, V. a.a.O., S. 69

[4] Daß Kapital obsolet wird, ist im Wachstumsprozeß in Grenzen allerdings als normal anzusehen; ab welchem Punkt die Entwicklung als nachteilig einzustufen ist, läßt sich schwerlich konkret feststellen. Hier ist an das Argument der besseren Nutzung vorhandener Kapazitäten zu erinnern, s. S. 61 ff.

Im Zusammenhang mit der Expansionsfunktion werden über zusätzliche Aufwendungen neue Arbeitsplätze verwirklicht. Vom inländischen Arbeitspotential ausgehend, liegt der Gedanke nahe, mit der Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung eine relative Überdimensionierung des Produktionsapparates zu verbinden.
Eine vergleichende Wertung der beiden Funktionen legt die Auffassung nahe, der Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung in deren Anfangsphase einen relativ bedeutsameren Beitrag zum Sozialprodukt und damit einen höheren Stellenwert wegen ansonsten verstärkten Abschreibungszwanges zuzuerkennen.[1]

1.4.2 Konjunkturelle und strukturelle Pufferfunktion

Die konjunkturelle Pufferfunktion der Ausländerbeschäftigung gewinnt insofern Gewicht, als die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt i. a. wesentlich konjunkturreagibler ist als das Angebot. Solange es nicht gelingt, konjunkturelle Nachfrageschwankungen auf den Märkten für Güter und Dienste weitgehend zu eliminieren bzw. ein Durchschlagen auf den Arbeitsmarkt zu vermeiden, braucht - bei ungenügender Lohnflexibilität - ein marktwirtschaftlich orientiertes Wirtschaftssystem periphere Gruppen, deren Mitglieder überwiegend kurzfristige Anpassungen an den variablen Bedarf übernehmen. In einem geschlossenen System trifft die Anpassung - sind die oben genannten Bedingungen nicht erfüllt - vornehmlich die Gruppen der sog. sekundären Arbeitskräfte wie Frauen, Berufsanfänger, ältere Arbeitnehmer, Behinderte. Bei internationalisierten Arbeitsmärkten und nationaler Betrachtungsweise bietet sich die Überlegung an, einen möglichst großen Anteil der Anpassung auf Ausländer abzuwälzen. Diese Absicht zu realisieren, spielte bei der Propagierung der Ausländerbeschäftigung ja auch eine nicht unwesentliche Rolle.

---

[1] Positive Effekte der Ersatzfunktion der Ausländerbeschäftigung heben auch z.B. hervor: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 5, sowie MEINHOLD, H.: Internationale Arbeiterwanderung. In: Finanzarchiv Bd. 17 NF (1956/57), S. 384-397, vgl. S. 394. Im Ergebnis vergleichbar argumentiert MERX, V. a.a.O., S. 234

Zunächst ist nach expansiven und kontraktiven Anpassungsvorgängen zu differenzieren.[1] Die Frage der Variabilität der Ausländerbeschäftigung ist die Frage nach den Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, die sich staatlichen Instanzen bieten, Zuwanderung, Beschäftigung und Rückwanderung von ausl. Arbeitskräften im Sinne der gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen zu beeinflussen. Man kann davon ausgehen, daß ein Staatswesen aus sozialen, ökonomischen und/oder politischen Gründen heraus früher oder später zu einer Kontrolle bzw. Steuerung der Ausländerbeschäftigung übergehen muß. Prinzipiell kann bei einem die Nachfrage permanent übersteigenden Angebot an ausl. Arbeitskräften (diese Annahme erscheint angesichts des Nord-Süd-Gefälles auch längerfristig realistisch) diese Steuerung über eine Steuerung der Nachfrage nach ausl. Arbeitskräften bewerkstelligt werden, sofern dies aus institutionellen (Freizügigkeit) und erkenntnistechnischen (Determinierung des ökonomischen Bedarfs) Gründen überhaupt möglich ist.

- In Zeiten hoher Nachfrage auf den Güter- und Faktormärkten müßte die expansive konjunkturelle Pufferfunktion wegen der hohen Angebotselastizität der ausl. Arbeitskräfte eigentlich sehr wirksam sein. Durch die Institutionalisierung der Anwerbung sind im Prinzip denn auch die Voraussetzungen für eine Befriedigung des (Spitzen-) Bedarfs der Wirtschaft an Arbeitskräften ohne größere Verzögerung gegeben, ohne daß die ausl. Arbeitskräfte vorher zum Kreis der Arbeitslosen zählen.[2] In expansiver Richtung würde unter idealen Bedingungen die Anwerbung einer ausl. Arbeitskraft mit einer parallelen Reduktion der Anzahl der offenen Stellen einhergehen. Daß eine solche statische Betrachtungsweise des Arbeitsmarktes der Realität jedoch nicht angemessen ist, haben wir bereits bei der Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung hervorgehoben. Der Größenordnung des mit der Ausländerbeschäftigung

---

[1] Konjunktur- und Arbeitsmarktzyklen sind nicht identisch und deckungsgleich; vielmehr sind leads und lags zu beobachten und auch die Amplituden sind in der Regel unterschiedlich ausgeprägt, vgl. BUTTLER, G., VAJNA, Th.: Arbeitsmarktindikatoren. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 1/2. Köln 1972, S. 34 f

[2] Insoweit findet NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 68 Zustimmung, die Pufferfunktion sei institutionalisiert.

verbundenen zusätzlichen globalen Nachfrageeffektes entsprechend variiert also der Realisierungsgrad von deren expansiver Pufferfunktion. Das heißt, die expansive Pufferfunktion funktioniert von der Angebotsseite her nur, wenn man von den Nachfrageeffekten zumindest teilweise abstrahiert.

Vordergründig bestand die Intention, die Arbeitsmarkt-Lücke tendenziell zu schließen, verbunden aber mit dem Hintergedanken, bei veränderter Datenkonstellation die ausl. Arbeitskräfte wieder abzuschieben.[1]

- Damit gelangen wir zur kontraktiven Pufferfunktion. Unter modellhaften Annahmen wäre die Situation eindeutig: eine rückläufige Nachfrage auf den Gütermärkten und - wegen des Charakters der abgeleiteten Nachfrage - dem Arbeitsmarkt träfe zunächst eine als gegeben unterstellte Ausländerbeschäftigung. Somit wären die inländischen Erwerbstätigen zunächst einmal gegenüber Konjunkturschwankungen immun. Erst nach dem Ausscheiden der letzten ausl. Arbeitskraft aus dem inländischen Arbeitsprozeß und Arbeitsmarkt wären dann marginale inländische Arbeitskräfte von Arbeitslosigkeit bedroht.
Eine solche extreme Interpretation des Konjunkturpuffers beruht auf der Prämisse, daß die ausl. Arbeitskräfte jeweils auf den konjunkturreagibelsten Arbeitsplätzen beschäftigt sind. Dies trifft nur teilweise zu. Wegen einer unvollständigen Substitutionalität von Ausländern durch Inländer sind auch Mobilitätsprozesse, die zu einem entsprechenden Resultat führen, völlig unrealistisch. Wenn Ausländer in ihrer Ersatzfunktion inländische Arbeitskräfte ersetzt haben, so ist eine eventuell erforderliche Reversibilität dieses Vorgangs ("downgrading") wegen der inzwischen verfestigten Erwartungen inländischer Arbeitskräfte problematisch. Homogenität der jeweils betroffenen Gruppen von Arbeitskräften kann in Wirklichkeit nicht vorausgesetzt werden.

---

[1] Die Ausländerbeschäftigung wurde lange als Provisorium angesehen; der Aufenthalt der Ausländer - als Individuum und als Gesamtheit - galt zunächst als vorübergehend.

Dies wird dadurch unterstrichen, daß während der Rezession 1966/67 im Schnitt ca. 1 Mio ausl. Arbeitskräfte einen Arbeitsplatz innehatten, sich also eine Kennzahl ausl. Arbeitskräfte/registrierte Arbeitslose von etwa 2,2 ergab. Ähnliches gilt auch für das Rezessionsjahr 1975; bei einer Ausländerzahl von knapp über 2 Mio ergibt sich wiederum ein Koeffizient von durchschnittlich etwas größer als zwei.
Dennoch betrug in der Rezession 1966/67 der Rückgang der Beschäftigung abhängiger Erwerbspersonen 3,3 %, während die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote mit 2,1 % ausgewiesen wird. Ein die offizielle Arbeitslosenquote überschreitender Abbau der Beschäftigung sowie eine mäßige Ausländer-Arbeitslosigkeit[1] lassen erkennen, daß u.a.[2] der Rückgang der Ausländerbeschäftigung 1967 das Arbeitsmarktungleichgewicht spürbar entschärft hatte; der Export von Arbeitslosigkeit hatte die Diskrepanz auf dem nationalen Arbeitsmarkt vermindert. Diese verdeckte Arbeitslosigkeit äußert sich als Teil der Rückwanderung sowie in Form unterbliebener Zuwanderung.[3]

Das geringe Gewicht offener Ausländer-Arbeitslosigkeit in den 60er Jahren (vgl. Tab. 14) ist zurückzuführen auf:

- die schnelle Absorption arbeitsloser Ausländer;
- die ausgeprägte Austauschquote. Bis zur Rezession ab 1974 betrug der jährliche Rückfluß von ausl. Arbeitskräften ca. 15 - 20 % des Bestandes[4]; dieser ermöglichte eine Pufferwirkung;

---

[1] Im Jahresdurchschnitt 1967 etwa 17 000, im Frühjahr 30 000, im Herbst 7 000 registrierte arbeitslose Ausländer, vgl. SALOWSKY, H.: Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 111-154, vgl. S. 145 (in der Folge zitiert als: SALOWSKY II)

[2] Daneben wuchs die inländische Stille Reserve.

[3] Tabelle 13 ist eine Nettoabwanderung von ca. 200 000 Erwerbspersonen zu entnehmen; diese ist nicht unbedingt mit der verdeckten bzw. exportierten Arbeitslosigkeit gleichzusetzen, da eine Aufteilung in freiwillige und unfreiwillige Rückkehr von ausl. Arbeitskräften nur nach Erfahrungswerten vorgenommen werden könnte. Entsprechendes gilt für unterbliebene Zuwanderungen.

[4] Vgl. o. V.: Gastarbeiter: arbeitslos, aber sie bleiben. In: IAA-Nachrichten 12. Jg. (1976) Nr. 1, S. 11

- das Fehlen einer "Bodensatz-Arbeitslosigkeit" auch aufgrund der bei der Anwerbung applizierten Auswahlkriterien trotz des i. a. unterdurchschnittlichen Qualifikationsniveaus der ausl. Arbeitskräfte.[1]

Tabelle 13: Zuzüge und Fortzüge von Ausländern (in 1000)

	Zuzüge			Fortzüge			
Jahr	gesamt	Erwerbspers.	Anteil Erwerbspers. %	gesamt	Erwerbspers.	Anteil Erwerbspers. %	Saldo Erwerbspers.
1962	489	413	84,6	245	207	84,4	+ 206
1963	498	412	82,7	345	294	85,4	+ 118
1964	625	521	83,4	371	312	84,0	+ 209
1965	716	592	82,6	413	344	83,4	+ 248
1966	632	503	79,6	535	443	82,8	+ 60
1967	330	224	67,9	529	413	78,2	./. 189
1968	590	443	74,9	333	243	72,9	+ 200
1969	910	715	78,5	369	273	73,9	+ 442
1970	977	742	75,9	435	327	75,1	+ 415
1971	872	597	68,5	501	368	73,5	+ 229
1972	787	493	62,6	514	354	68,9	+ 139
1973	869	544	62,6	527	339	64,3	+ 205
1974	539	217	40,3	580	357	61,6	./. 140
1975	367	139	37,7	600	332	55,3	./. 193
1976	388	154	39,6	516	251	48,7	./. 97

Quellen: Wirtschaft und Statistik (1971), S. 488*; o.V.: Wanderungen im 1. Halbjahr 1974. In: Wirtschaft und Statistik Heft 4 (1975), S. 247-250, vgl. S. 249 f; Wirtschaft und Statistik (1977), S. 428*; eigene Berechnungen

---

[1] Vgl. dazu MOLITOR, B.: Arbeitslosenquote und Wirtschaftspolitik. Kein Anlaß zur Panik. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 9, S. 452-454, vgl. S. 454

Tabelle 14: Entwicklung der Arbeitslosigkeit (AL) in 1000

Jahr	AL insgesamt	AL Inländer	AL Ausländer	Anteil AL Ausländer in %	Ausländer-quote
1960	271	270	1	0,4	1,4
1961	181	180	1	0,6	2,3
1962	155	154	1	0,6	3,1
1963	186	184	2	1,1	3,7
1964	169	167	2	1,2	4,3
1965	147	145	2	1,4	5,3
1966	161	157	4	2,5	5,8
1967	459	442	17	3,7	4,7
1968	323	317	6	1,9	4,9
1969	179	176	3	1,7	6,5
1970	149	144	5	3,4	8,5
1971	185	173	12	6,5	9,8
1972	246	229	17	6,9	10,5
1973	273	253	20	7,3	11,2
1974	582	513	69	11,9	10,7
1975	1074	923	151	14,1	9,2

Quellen: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 232; Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Verschiedene Jährgänge; Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Arbeits- und Sozialstatistik. Hauptergebnisse 1976. Bonn o. J., S. 10; eigene Berechnungen

Mit Beginn der 70er Jahre nimmt die Ausländer-Arbeitslosigkeit vergleichsweise größere Ausmaße an, ohne jedoch zunächst den Eindruck zu erwecken, wirklich ungleichgewichtsverschärfend zu wirken. Ab 1974 legen die Arbeitsmarkt-Indikatoren ein modifiziertes Urteil nahe.[1] Die Reduktion des Bestandes an ausl. Arbeitskräften von maximal 2,6 Mio im Herbst 1973 auf ca. 2 Mio in den Jahren 1976/77 läßt auch weiterhin eine konjunkturelle Pufferfunktion erkennen.[2] Allerdings zeigt

---

[1] Im Gegensatz zu STÖHR, A.: Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im Frühjahr 1975. In: Sozialer Fortschritt 24. Jg. (1975) Heft 7, S. 149-153, vgl. S. 151, sind wir nicht der Auffassung, diese würden die Abschwächungstendenzen im Vergleich zu 1967 überzeichnen.

[2] Wobei allerdings auch strukturelle Faktoren wirksam gewesen sein können. Die Kennzahl ausl. Arbeitskräfte/registrierte Arbeitslose sinkt leicht.

im März 1975 der Maximalwert von 179 000 registrierten ausländischen Arbeitslosen im Vergleich mit der Gesamtarbeitslosigkeit in der Vergangenheit die enorme Veränderung im Hinblick auf ausl. Arbeitskräfte; schließlich erreicht die Ausländer-Arbeitslosigkeit kurzfristig das Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit verschiedener Jahre.[1]
Somit ist hinsichtlich der kontraktiven konjunkturellen Pufferfunktion eine mikro- und eine makroökonomische Dimension zu unterscheiden.
-- Für das einzelne Unternehmen waren - nach der faktischen Unkündbarkeit der ausl. Arbeitskräfte innerhalb des ersten Jahres nach der Anwerbung über eine Außenstelle der BA - Arbeitskräfte aus dem Ausland wegen häufig nicht allzu langer Betriebszugehörigkeit relativ kurzfristig kündbar. Auch ist davon auszugehen, daß aufgrund einer vergleichsweise geringen Interessenvertretung die exogenen Widerstände gegen die Entlassung von Ausländern wenig ausgeprägt waren. Vielfach hatten ausl. Arbeitskräfte gerade Arbeitsplätze eingenommen, die von Inländern wegen deren Konjunkturempfindlichkeit verlassen worden waren. In der Regel dürfte auch eine Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes bei günstigerer Nachfrageentwicklung keine größeren Probleme aufgeworfen haben. Inwieweit ausl. Arbeitskräften eine konjunkturelle Pufferfunktion zukommt, liegt also zunächst im unternehmerischen Entscheidungsbereich, wenn es um Entlassungen geht.[2] Sind substitutionale Beziehungen zwischen In- und Ausländern gegeben, erwächst - neben den bereits erwähnten Faktoren - der individuellen Arbeitsproduktivität, der Arbeitsbereitschaft bei gegebenen Arbeitsbedingungen u. ä. als Determinanten Bedeutung. Weiterhin ist aber zu beachten, daß Entlassungen von ausl. Arbeitskräften auch aufgrund nicht erneuerter Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis vorkommen können. Ist deren regelmäßige Verlängerung innerhalb bestimmter Zeiträume erforderlich, dann können also auch Behörden ihren Einfluß ausüben.
-- Vom letztgenannten Fall abgesehen, verläßt ein entlassener Ausländer das Inland nicht zwangsläufig. Dies verdeutlicht, daß gesamtwirtschaftlich die konjunkturelle Pufferfunktion nur bedingt erfüllt ist. Solange die Aufenthaltsgenehmigung noch gültig ist und ein

---

[1] Anstieg der anteiligen Ausländer-Arbeitslosigkeit auf bis zu ca. 14 % im Jahresdurchschnitt, s. Tabelle 14

[2] Vgl. auch z.B. HÖPFNER, K. u.a. a.a.O., S. 51 f

Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung besteht, ist c. p. umso weniger mit einer Rückwanderung zu rechnen, als eine Wiedereinreisemöglichkeit wenig wahrscheinlich erscheint und die Arbeitsmöglichkeiten im Heimatland unzureichend sind.[1] Dabei ist daran zu erinnern, daß im Jahr 1975 mehr als die Hälfte der ausl. Arbeitskräfte einen Status besaß, der eine zwangsweise Praktizierung der Pufferfunktion auf der Makroebene ausschloß (EG-Angehörige, sonstige Ausländer mit Rechtsanspruch auf Verlängerung der Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis). Es leuchtet ein, daß zu Beginn der eigentlichen Zuwanderungsphase die Anzahl dieser "privilegierten" Ausländer relativ gering war (Ausnahme: Italiener als EG-Bürger); Mitte der 70er Jahre belaufen sich die Schätzungen auf 1,5 - 1,7 Mio ausl. Arbeitskräfte.[2]

Erhebliches Gewicht für die Akzentuierung der offenen Ausländer-Arbeitslosigkeit kommt somit - i. V. m. der konjunkturellen Entwicklung - dem Anwerbestop zu. Die Statistik belegt, daß sich kurz nach dessen Verkündung der unterdurchschnittliche Anteil der Ausländer an der Gesamtarbeitslosigkeit ins Gegenteil verkehrte.[3] Dieser Zusammenhang erklärt sich unter anderem aus der ungefähren Halbierung des Umfangs der Rückwanderungen.[4] Neben der absehbaren Unmöglichkeit der Wiedereinreise spielte auch die Arbeitslosenunterstützung in der Bundesrepublik eine Rolle, die in der Regel die - häufig gar nicht existenten - Verdienstmöglichkeiten im Auswande-

---

[1] Mitte 1975 betrug z.B. - Vergleichsmonat ist September 1973 - die Abwanderungsquote der Türken 8,6 %, die der Italiener aber 34 %, vgl. Handelsblatt vom 5./6.3.1976, S. 4

[2] Vgl. SEIFERT, H. II a.a.O., S. 72

[3] Vgl. Monatszahlen aus Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Jahrgänge 1973 ff.

[4] Vgl. o.V.: Gastarbeiter: arbeitslos, aber sie bleiben. In: IAA-Nachrichten 12. Jg. (1976) Nr. 1, S. 11; BACH, H.-U. u.a.: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1975/76 (insgesamt und regional) und die Auswirkungen beschäftigungspolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 9. Jg. (1976) Heft 1, S. 42-69, vgl. S. 46; ähnlich STÖHR, A. a.a.O., S. 152

rungsland teilweise beträchtlich übertrifft.[1]
Häufigkeit und Dauer der Arbeitslosigkeit und damit auch der Grad der Pufferfunktion werden nicht allein von der relativen Entlassungshäufigkeit bestimmt; auch die relativen Chancen auf Wiedereinstellung sind zu berücksichtigen, die wiederum von persönlichen Merkmalen wie Alter, Qualifikation, Mobilitätsbereitschaft u. ä. sowie von institutionellen Aspekten determiniert werden.[2] Letztere können erstere neutralisieren und bieten theoretisch die Handhabe zur Diskriminierung zwischen Inländern und im Inland befindlichen Ausländern. Vor allem wegen der divergierenden Beschäftigungsstruktur, aber auch wegen administrativer Eingriffe in den Arbeitsmarkt zeigt die Arbeitslosigkeit von In- und Ausländern im Zeitverlauf eine unterschiedliche Ausprägung.[3]

---

[1] Vgl. SALOWSKY, H. II a.a.O., S. 144 f. Die Arbeitslosenunterstützung wurde allerdings für Ausländer an - im Vergleich zu Inländern - zusätzliche Voraussetzungen gebunden. Ausländer konnten i. a. solange in der Bundesrepublik bleiben, wie sie Arbeitslosengeld empfingen. Letzteres war jedoch abhängig von der Verfügbarkeit des Ausländers auf dem deutschen Arbeitsmarkt, die wiederum von der Arbeitserlaubnis. In einem Urteil des Bundessozialgerichts von Anfang 1977 wurde dieser Auslegung widersprochen: eine fehlende Arbeitserlaubnis sei kein Hindernis für den Bezug von Arbeitslosenunterstützung, eine Arbeitsgenehmigung sei erst wieder bei Aufnahme einer Tätigkeit erforderlich, vgl. FAZ vom 8.2.1977, S. 10. Dieses Urteil hat zweifellos eine Schmälerung der makroökonomischen Pufferfunktion zur Folge. Ausländer ohne Rechtsanspruch auf Erteilung der Arbeitserlaubnis erhalten prinzipiell keine Arbeitslosenhilfe, vgl. RICHTER, H. III a.a.O., S. 301

[2] Vgl. z.B. § 19 AFG. Da in Ausländerfamilien überdurchschnittlich häufig mehrere Personen erwerbstätig sind, stellt sich hier besonders das Problem des 'joint supply', vgl. allgemein CHINITZ, B.: Appropriate Goals for Regional Economic Policy. In: Regional Economics. H.W. RICHARDSON (ed.). London-Basingstoke 1970, S. 180-188, vgl. S. 183

[3] Die Rezession ab 1974 vermittelt davon ein anschauliches Bild. Nach einer zunächst parallelen Entwicklung folgt eine überdurchschnittliche Belastung der Ausländer. In einer dritten Phase wäre ohne institutionelle Restriktion aufgrund der Eigenschaften der ausl. Arbeitskräfte wieder eine eher unterdurchschnittliche ausländerspezifische Arbeitslosenquote zu vermuten gewesen, wodurch sich gleichsam eine modifizierte expansive Pufferfunktion eingestellt hätte, vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Jahrgänge 1974-1977. Werden "typische Ausländerfunktionen" im Aufschwung nicht von inländischen Arbeitskräften übernommen, resultiert daraus ein überdurchschnittlicher Bedarf an ausl. Arbeitskräften in manchen Bereichen, vgl. SCHILLER, G. IV a.a.O., S. 343; UNIEWSKI, H., GRAUDENZ, W. a.a.O., S. 202 ff.; HB v. 8.12.1975, S. 2

Eine konjunkturelle Pufferfunktion der Ausländerbeschäftigung im mikroökonomischen Bereich ist ohne Zweifel gegeben. Makroökonomisch gesehen lautet das Fazit, daß hier partiell nicht unerhebliche Abstriche zu machen sind. "The labour market approach assumes that the supply of foreign labour responds to economic ups and downs with a flexibility that apparently no longer exists."[1] Zwar ist eine konjunkturelle Flexibilität der Ausländerbeschäftigung nicht zu übersehen; eine ausgeprägte Arbeitslosigkeit sowohl unter Inländern bei immer noch umfangreicher Ausländerbeschäftigung als auch vermehrt unter Ausländern deutet jedoch auf deren Grenzen hin.[2]

Konjunkturelle und strukturelle Phänomene lassen sich nicht eindeutig trennen. Wanderungspolitik ist immer Strukturpolitik; den Einwanderungsländern scheint jedoch allgemein eigen zu sein, daß der Arbeitskräfteimport vor allem an konjunkturellen Gegebenheiten orientiert war unter weitgehender Vernachlässigung längerfristiger struktureller Implikationen. Dennoch können mit der Internationalisierung des Arbeitsmarktes durchaus auch strukturelle Intentionen verfolgt worden sein.
Die Öffnung des Arbeitsmarktes hat den Anpassungszwang von Arbeitsnachfrage und -angebot an strukturelle Veränderungen vermindert, verzögert oder auch verändert. Entsprechend differenzieren wir nach einer

- Strukturerhaltungsfunktion
- Strukturanpassungsfunktion und einer
- Substitutionsfunktion der Ausländerbeschäftigung.

---

[1] SCHILLER, G. IV a.a.O., S. 336; ähnlich TAPINOS, G. a.a.O., S. 100

[2] Von Ende Juni 1974 bis Ende Juni 1977 verringerte sich die Beschäftigung von Inländern um 492 000, von Ausländern um 443 000 Personen, vgl. Handelsblatt vom 5.4.1978. Außerdem ist zu beachten, daß trotz des Rückgangs der Ausländerbeschäftigung nach dem Anwerbestop die Zahl der in der Bundesrepublik anwesenden Ausländer weitgehend konstant blieb, weil Angehörige in die Zentren der Ausländerbeschäftigung nachzogen. Bereits vorher war eine trendmäßige Abnahme des Anteils der Erwerbspersonen an den Wanderungen evident, s. Tabelle 13.

- Die Strukturerhaltungsfunktion zerfällt in funktionale, sektorale und regionale Aspekte.
Eine funktionale Pufferfunktion der Ausländerbeschäftigung besteht darin, daß die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften dazu beitrug, die Funktions- und Vergütungsstruktur tendenziell aufrechtzuerhalten. Die Affinität zur Ersatzfunktion ist evident. Die umfangreiche und in Grenzen anpassungsfähige Beschäftigungsreserve ermöglichte die Rekrutierung von Arbeitskräften für Arbeitsplätze mit vergleichsweise negativen Merkmalen. Außerdem erlaubte der flexible Puffer von ausl. Arbeitskräften einen besonders ausgeprägten "time-lag" zwischen Verschiebungen in der inländischen Faktorausstattung und Veränderungen in der Technologie.[1]
Unter sektoralem Gesichtswinkel kann man der Ausländerbeschäftigung - mit einem Seitenblick auf Ersatz- und Expansionsfunktion - einen zumindest temporär arbeitsplatzerhaltenden oder auch arbeitsplatzschaffenden Zweck zubilligen, ohne dabei die Erkenntnis aus dem Auge zu verlieren, daß die Ursachen weitgehend anderswo zu suchen sind. Der flankierende Charakter der Ausländerbeschäftigung, die durch die Perpetuierung teilweise doch kausale Züge erhielt, ermöglichte zahlreichen Unternehmen und Branchen das Überleben, die andernfalls mangels Konkurrenzfähigkeit hätten aufgeben oder modifizieren (Rationalisierung, Änderung des Angebots) müssen. Besonders arbeitsintensive Zweige der Industrie haben von dem für bestimmte Qualifikationen weitgehend elastischen ausländischen Arbeitsangebot profitiert, vor allem solange die Anwerbemöglichkeit bestand. Ausgewählte sektorspezifische Untersuchungen lassen dies erkennen.

Im Fahrzeugbau kontrastiert ein vergleichsweise überdurchschnittlich hoher Ausländeranteil[2] mit einer ebenfalls überdurchschnittlichen Kapitalintensität. Dies erklärt sich damit, daß einige Fertigungs-

---

[1] Vgl. WADBROOK, W.P. a.a.O., S. 21

[2] Anstieg von 7,9 % in 1962 auf 22,5 % im Jahre 1972, vgl. WOLTER, F.: Die Standortbedingungen im westdeutschen Straßenfahrzeugbau. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 139-158, vgl. S. 152; der Anteil an den Arbeitern beträgt 29,3 %, vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 161

teilbereiche wie die Montage mit relativ hoher Arbeitsintensität - gleichbedeutend mit einer hohen Ausländerkonzentration - gegeben sind.[1]

Für den Maschinenbau mit überwiegend Einzel- und Kleinserienfertigung und unterdurchschnittlicher Repräsentation von wenig qualifizierten Arbeitskräften wurde ein spürbarer Anstieg von Arbeitnehmern dieser Kategorie registriert.[2]

In der Elektroindustrie ist die Anzahl der Arbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen, die insbesondere mit Ausländerinnen als den Arbeitskräften mit der geringsten Qualifikation besetzt werden konnten, zwischen 1965 und 1970 beispielsweise kräftig angestiegen.[3]

Auch in der Metallverarbeitung zählt eine überdurchschnittliche Ausländerquote zu den Faktoren, die trotz relativ hoher Arbeitsintensität einen weitergehenden internationalen Anpassungsdruck vermeiden halfen.[4]

Das Ziel eines möglichst hohen Industrieanteils der Wirtschaft hat somit die Ausländerbeschäftigung als ein Faktor unter mehreren zu erreichen beigetragen. Wenn der Sachverständigenrat die in der Bundesrepublik verfolgte sektorale Strukturpolitik als im wesentlichen "dirigistisch" und "konservierend" qualifiziert[5], so trifft besonders das zweite Prädikat auf die Politik der Ausländerbeschäftigung zu, wenn diese auch offiziell gar nicht unter das Rubrum der sektoralen Strukturpolitik fällt.

---

[1] Vgl. WOLTER, F. a.a.O., S. 150 f; vgl. auch die Rekrutierungsschwierigkeiten in den Jahren 1976 und 1977.

[2] Vgl. DICK, R.: Wettbewerbsfähigkeit und Spezialisierung des westdeutschen Maschinenbaus. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 159-177, vgl. S. 166 f; der Ausländeranteil bei Arbeitern beläuft sich auf 19,7 %, vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 161

[3] Vgl. WEISS, F.: Strukturwandel in der westdeutschen Elektroindustrie? In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 178-194, vgl. S. 184 f

[4] Vgl. HEITGER, B.: Außenhandels- und nachfragebedingter Anpassungsbedarf in der westdeutschen Metallverarbeitung. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 195-207, vgl. S. 201

[5] Vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 133

Symptomatisch und bedeutsam ist aber die Feststellung, ein elastisches Angebot an ausl. Arbeitskräften könne die Anpassung an den insbesondere durch die zunehmende Integration der Entwicklungsländer in den Prozeß der Arbeitsteilung bei Fertigprodukten verursachten Strukturwandel lediglich hinausschieben, nicht aber verhindern.[1]

In regionaler Hinsicht haben die zusätzlichen Arbeitskräfte aus dem Ausland eine Ballung der wirtschaftlichen Aktivität und Konzentration der Arbeitsplätze sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene tendenziell erhalten helfen. Sie modifizierten dabei sowohl Inländermobilität als auch und vor allem Kapitalflexibilität.

- Auch in ihrer Strukturanpassungsfunktion übernahmen die ausl. Arbeitskräfte einen beträchtlichen Teil der Mobilitätserfordernisse der Wirtschaft. Die überwiegend gezielte Anwerbung erwies sich sowohl in sektoraler als auch in regionaler Hinsicht vielfach als einfacher und wirksamer als die Lenkung im Inland befindlicher Arbeitsfaktoren über allgemeine Anreize. Eine indirekte Anpassungsfunktion liegt dadurch vor, daß ausl. Arbeitskräfte durch ihren Einsatz in der Investitionsgüterproduktion mit dazu beigetragen haben können, die Voraussetzungen für eine verstärkte Kapitalintensivierung und damit für eine (teilweise) Modernisierung des Produktionsapparates zu schaffen.

- Eine Substitutionsfunktion der Ausländerbeschäftigung ergibt sich in den Bereichen, in denen neben eventuell unterlassener weitergehender Substitution von Arbeit durch Kapital (verstärkte Kapitalintensivierung), die vielfach ohne die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften mehr oder weniger imperativen Charakter gehabt hätte, zuweilen eine tendenziell eher gegenläufige Entwicklung zu konstatieren war, daß nämlich Teile des Produktionsprozesses weiter in einfache repetitive Tätigkeiten zerlegt wurden. Die Tatsache, daß diese auf die Eigenschaften der beschäftigten Ausländer zugeschnitten wurden, stützt u. E. die These der Substitutionsfunktion.

---

[1] Vgl. WEISS, F. a.a.O., S. 194. Die Richtigkeit dieser These hat sich seit 1970 bereits erwiesen. Seit dieser Zeit sind in der Industrie - teils aus konjunkturellen, teils aus strukturellen Gründen - ca. 1,1 Mio Arbeitsplätze weggefallen, vgl. HB v. 8.2.77, S. 10; HB v. 6.6.77, S. 20.

Weiterhin ersetzte die Möglichkeit der Ausländerbeschäftigung teilweise Bewegungen der inländischen Faktoren Arbeit und Kapital.[1] Eine andere Ausprägung der Substitutionsfunktion besteht darin, daß der Zustrom von Arbeitskräften als ein Substitut für den Zustrom von Gütern aus dem Ausland angesehen werden kann.[2] Damit in Zusammenhang steht auch die Überlegung, die Ausländerbeschäftigung als partielles Substitut für Kapitalexporte zu qualifizieren. Es zeigt sich eine gewisse Parallelität der Erhaltungs- und der Substitutionsfunktion.

Wenn auch eine präzise Abgrenzung der einzelnen Funktionen der Ausländerbeschäftigung nicht durchführbar ist[3], so dominiert vor allem um 1960, aber auch später der Eindruck, die Anwerbung von Arbeitskräften insbesondere mit der Ersatzfunktion und konjunkturellen Aspekten in Verbindung zu bringen. In der Retrospektive erweist sich, daß die tatsächlichen Entwicklungen vielfach nicht immer mit den ursprünglichen Intentionen übereinstimmen, z. B. weil die Ausländerbeschäftigung eine gewisse Eigendynamik entwickelte. Als Funktion von Dauer und Intensität der Ausländerbeschäftigung gewinnen strukturelle Gesichtspunkte an Bedeutung. Bevor wir auf diese vertiefend eingehen, beschäftigen wir uns mit der Frage einer Ausländerbeschäftigungs-Konzeption.

1.5 Konzeption der Ausländerbeschäftigungs-Politik - Voraussetzungen und Kompatibilitätstest

Um die faktische Ausländerbeschäftigungs-Politik weiter qualifizieren zu können, ist zunächst normativ der Begriff der "Konzeption" abzuklären. Eine "wirtschaftspolitische Konzeption" repräsentiert ein für sämtliche Entscheidungsträger der (öffentlichen) Wirtschaftspolitik relevantes Leitbild in Form eines geschlossenen und in sich konsistenten Zusammenhangs von wirtschaftspolitischen Grundsätzen, Zielen und

---

[1] S. S. 192 ff.

[2] Vgl. auch WADBROOK, W.P. a.a.O., S. 166

[3] Zu dieser Folgerung gelangt auch HÖPFNER, K. a.a.O., S. 49

Methoden.[1] Mit der Anwerbung als im Prinzip wirtschaftspolitischer Maßnahme stellt sich die Frage, ob nicht auch widerspruchsfreie Maßnahmen und Instrumente in die Abgrenzung einzubeziehen sind.[2] Diese Frage ist kontrovers; für unser weiteres Procedere scheint die Argumentation, es gehe weniger um die Eigenschaften von Maßnahmen an sich, sondern mehr um deren Art und Weise der Anwendung[3], eine brauchbare Basis zu sein, Methoden statt Maßnahmen mit dem Begriff der Konzeption zu verbinden.

Eine wirtschaftspolitische Gesamtkonzeption zerfällt in Teilkonzeptionen, die ihrerseits wieder untergliedert werden können. Ein allgemeines Arbeitsmarkt-Konzept - mit Richt- bzw. Zielwerten der Beschäftigung sowie Schwankungsbreiten für sämtliche auf dem Arbeitsmarkt vertretenen Teilgruppen[4] - ist also eine conditio sine qua non für eine Ausländerbeschäftigungs-Konzeption.[5]

Mit dem Arbeitsmarkt als integralem Bestandteil des Wirtschaftssystems ist wegen der Gefahr partieller Deduktionen aber zumindest eine Einbettung der Untersuchung in die nationale Gesamtwirtschaft erforderlich; vorzuziehen wäre ein internationaler Rahmen[6] mit dem Ziel einer internationalen Beschäftigungspolitik.

Zielsetzung und Konzeption fallen je nach der zugrundegelegten Dimension unterschiedlich aus. Da für den nationalen Bereich nach dem

---

[1] Vgl. PÜTZ, Th.: Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Stuttgart 1975, S. 208 ff. (in der Folge zitiert als: PÜTZ III)

[2] Dies tat auch PÜTZ in früheren Veröffentlichungen, vgl. PÜTZ, Th.: Die wirtschaftspolitische Konzeption. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. E. v. BECKERATH, F.W. MEYER, A. MÜLLER-ARMACK (Hrsg.). Frankfurt 1957, S. 42-50, vgl. S. 44 (in der Folge zitiert als: PÜTZ II)

[3] Vgl. PÜTZ, Th. III a.a.O., S. 212 f

[4] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 10

[5] U.U. in der Form einer arbeitsmarktpolitischen Gesamtrechnung, vgl. LUTZ, E. a.a.O., S. 24

[6] Vgl. DESCLOITRES, R.: The Re-integration of Emigrant Workers in the National Economy. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens, 18th-21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o. J., S. 7 (vervielf. Manuskript)

heutigen Stand der Wissenschaft eine volkswirtschaftliche Wohlfahrtsfunktion als Entscheidungsbasis in der Frage der Anwerbung operational nicht zu fixieren ist, müßten untergeordnete Kriterien als Hilfsfunktion dienen.[1] Zu deren Partialcharakter kommt aber ebenfalls der Mangel an Realitätsnähe. Für den 2-Länder-Fall - bzw. für die beiden Kategorien Einwanderungs- und Auswanderungsländer - bietet das Konzept der "optimum population theory" ein Beispiel eines formalen Ansatzes[2]; dieser ist einkommensorientiert, die optimale Bevölkerung ist definiert als die Bevölkerungszahl, die das Pro-Kopf-Einkommen maximiert. Er erlaubt zwar eine formale Ableitung der Wanderungsströme unter Prämissen wie Konkurrenzbedingungen und kostenlose Raumüberwindung. Da letztere in realen Volkswirtschaften nicht anzutreffen sind, lassen sich auch die theoretischen Erkenntnisse nicht einfach auf diese übertragen.

Konstituierendes Kennzeichen einer wirtschaftspolitischen Gesamtkonzeption ist also die Konsistenz von Einzelkonzeptionen. Um die Kompatibilität der Anwerbe- bzw. Ausländerbeschäftigungs-Politik mit anderen Teilzielen bzw. -konzepten der Wirtschaftspolitik zu überprüfen, wollen wir einen Aspekt - den der Raumordnung - exemplarisch herausgreifen. Dabei sollen die Hintergründe der regionalen Verteilungsstruktur der beschäftigten Ausländer sowie eventuelle Implikationen der Ausländerbeschäftigung für die regionale Verteilung der Wirtschaftsaktivität und damit auch für die räumliche Verteilungsstruktur der Nachfrage nach inländischen Arbeitskräften untersucht werden.
Leitthese sei das folgende, der Arbeitsmarktpolitik zuerkannte Prinzip: "Kapital zum deutschen Arbeitnehmer und ausländische Arbeitnehmer zum deutschen Kapital."[3]
Es erscheint plausibel anzunehmen, daß sich die Allokation der ausl. Arbeitskräfte an der Verteilung vorhandener Arbeitsplätze orientiert. Dies deckt sich mit unseren Überlegungen zur Arbeitsnachfrage als dem

---

[1] Im theoretischen Bereich z.B. der Lohnsatz, siehe die Ansätze von V. LUTZ und KLAASSEN

[2] Vgl. TERMOTE, M.: Migration et Equilibre Economique Spatial. Louvain 1969, S. 104-111; ADEBAHR, H.: Die Lehre von der optimalen Bevölkerungszahl. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 89. Berlin 1969; MICHALOPOULOS, C.: Labor migration and optimum population. In:Kyklos Vol. XXI (1968), S. 130-146; BODENHÖFER, H.-J. I a.a.O., S. 102 f

[3] KLAASSEN, L.H. a.a.O., S. 51 (eigene Hervorhebung HB)

Wanderungen auslösenden Faktor sowie zur Ersatz- und Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung.

In den Beobachtungszeitraum fällt eine wachsende Agglomeration in den Zentren und eine simultane Verdünnung der Peripherie.[1] Tatsache ist, daß die räumlichen Bereiche der Ausländerkonzentration und die Ballungsgebiete weitgehend identisch sind. Außenzuwanderung und/oder Binnenwanderungen müssen also zu einer Verstärkung der Ballung geführt haben. Ist dies aufgrund der statistisch erfaßten Fakten unproblematisch[2], herrscht weniger Übereinstimmung im Hinblick auf die Hintergründe.

Die Argumentation, die Ausländerbeschäftigung als Funktion der regionalen Wirtschaftsstruktur habe lediglich bereits bestehende ungleichgewichtige Entwicklungen verdeutlicht, auch ohne ausl. Arbeitskräfte hätte sich längerfristig in jedem Falle in gleicher Weise eine Umstrukturierung in Richtung auf die Ballungszentren ergeben[3], ist u. E. nicht zwingend. Sie unterstellt eine einseitige Abhängigkeit der Ausländerzuwanderung von der regionalen Wirtschaftsstruktur und widerspricht der Vorstellung, der Arbeitskräfteimport habe den Arbeitsmarkt-Ausgleich, wie er arbeitsmarktpolitisch sinnvoll sei, negativ beeinflußt. Der Stützung dieser Hypothese dient die Beobachtung, daß In- und Ausländer vielfach verstärkt in die gleichen Bezirke zuwandern.[4]

---

[1] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 596

[2] Vgl. z. B. Bundesanstalt für Arbeit: Ausländische Arbeitnehmer 1972/73. Nürnberg 1974, S. 17 ff.

[3] Vgl. KUBUSCH, D.: Der Beitrag der Ausländer zum Wachstum. In: Arbeit und Sozialpolitik 28. Jg. (1974) Heft 11, S. 419-423, vgl. S. 422; ebenso NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 87; allerdings wurde von der Bundesregierung eine passive Sanierung als nicht akzeptabel erachtet, vgl. VOSS, G.: Regionale Strukturpolitik. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 5. Köln 1972, S. 12 (in der Folge zitiert als: VOSS I)

[4] Vgl. HOFBAUER, H., NAGEL, E.: Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 255-272, vgl. S. 269

Diese Auffassung implizierte, daß ohne Ausländerbeschäftigung der Arbeitskräftebedarf dort im Zuge einer verstärkt passiven Sanierung der wirtschaftlich schwächeren Gebiete hätte gedeckt werden müssen; nur dann könnte man die agglomerationsfördernde Wirkung des Ausländerzustroms verneinen. In Anbetracht der gegebenen Umstände wäre jedoch die Bereitstellung von Arbeitsplätzen für Inländer aus ländlichen Regionen infolge divergierender Ansprüche an Arbeitsbedingungen und Infrastruktur bedeutend teurer gewesen als für Ausländer; dies gilt sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat.[1]

Eine gleichgerichtete Wanderung von In- und Ausländern kann freilich auf ganz andere Weise gedeutet werden. Ohne die (oder bei wesentlich reduzierter) Möglichkeit der Ausländerbeschäftigung hätte sich der Arbeitsmarkt-Ausgleich tendenziell eher regional dezentralisiert vollziehen können. Unterstellt ist hierbei eine Verlagerungsfähigkeit der Arbeitsplätze. Die leichte Verfügbarkeit der ausl. Arbeitskräfte hat den ökonomischen Anreiz für Unternehmen, vorhandenen inländischen Arbeitsreserven - man beachte die regional spürbar unterschiedlichen Erwerbsquoten - als Standortfaktor zu folgen, gemindert. Somit lautet die Gegenthese, daß auch ein Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die räumliche Wirtschaftsstruktur anzunehmen ist. Außen- und Binnenwanderungen müssen als interdependent angesehen werden; der bis zum Anwerbestop leichte Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte hemmte eine Entballung bzw. förderte eine Konzentration auf bestimmte Ballungsgebiete.[2] Bei andauernder Vollbeschäftigung und Ausländerbeschäftigung ergeben sich also für das Kapital als Träger der Arbeitsnachfrage im Prinzip folgende Möglichkeiten im Vergleich zur Situation ohne Ausländerbeschäftigung:

---

[1] Vgl. KRAFT, J.: Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik. Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung Heft 12. München o.J., S. 394 f

[2] Vgl. GANSER, K.: Regionalisierte Ausländerpolitik - Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 33-36, vgl. S. 35

1. K braucht nicht zu A zu wandern, der endogene Deglomerationsprozeß entfällt. $aA \longrightarrow K \longleftarrow iA$

2. K muß weiterhin zu iA wandern, der endogene Deglomerationsprozeß vollzieht sich. $K \longrightarrow iA \longleftarrow aA$

K = Kapital A = Arbeit
iA = inländische Arbeitskräfte aA = ausländische Arbeitskräfte

Daß Inländer ebenfalls in die Ballungsgebiete strömten, liegt einmal an der Komplementarität verschiedener Qualifikationsstufen des Faktors Arbeit. In Übereinstimmung mit unserer These der Umkehrung des Anpassungszwangs auf dem Arbeitsmarkt mußten sie möglicherweise nolens volens zu den dank u. a. der Ausländerbeschäftigung in den Zentren verbliebenen Arbeitsplätzen wandern, wenn auch vielleicht spezifische Anreize dies erleichterten.[1] Dabei ist also eine Umkehrung der Komplementarität durchaus denkbar. Zum anderen nahm im Zuge des Strukturwandels die Zahl der im Dienstleistungssektor beschäftigten Inländer in der Beobachtungsperiode beträchtlich zu[2]; dieser Bereich siedelt sich aber vornehmlich in Zentren an.
Ohne Ausländerbeschäftigung wäre dieser Wandel plausiblerweise verlangsamt und vermindert worden; auch daraus könnte eine Verlangsamung der entsprechenden Ballungstendenz abgeleitet werden.
Die Verfügbarkeit und vollkommene Mobilität der ausl. Arbeitskräfte bei der Anwerbung sowie die Nichtberücksichtigung der sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung können also sehr wohl dazu geführt haben, daß die Bemühungen der Regionalpolitik, die Wirtschaftsaktivität gleich-

---

[1] Im Unterschied zu dem obengenannten Kostenargument gegen eine passive Sanierung ohne Ausländerbeschäftigung ist hier zu bedenken, daß die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften die Zahl der benötigten "teueren" Inländer reduzierte und/oder die Ausländerbeschäftigung für Fiskus und Unternehmen günstige wirtschaftliche Voraussetzungen schuf für deren Integration.

[2] Zwischen 1961 und 1972 wechselten 1,4 Mio inländische Arbeitskräfte in den Dienstleistungsbereich über und wurden weitgehend durch ausl. Arbeitskräfte ersetzt, vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 152 f

gewichtiger über den Raum zu verteilen, konterkariert wurden.[1] Ein durchaus plausibler Verstärkereffekt von Ausländerbeschäftigung und Ballung würde folglich eine tendenzielle regionale Polarisierung implizieren. Als Indiz dafür könnte der im April 1975 verhängte Zuzugsstop für ausl. Arbeitskräfte in sog. "überlastete Siedlungsräume" gewertet werden. Dieser Maßnahme (sowie dem Anwerbestop) wäre über den Infrastrukturaspekt hinaus eine eventuelle und zuweilen vermutete[2] Raumordnungsfunktion im Sinne einer Entballung zuzuschreiben (gewesen), wenn von einem Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die räumliche Wirtschaftsstruktur ausgegangen werden könnte.

Kommen wir schließlich auf die Frage des "arbeitsmarktpolitisch sinnvollen Arbeitsmarkt-Ausgleichs" zurück. Wenn die Anwerbung diesen nicht negativ beeinflußt haben soll, jedoch eine zunehmende Ballung zu registrieren und ein regionales Gleichgewicht als Zielsetzung fixiert ist[3], dann bedeutet ein "arbeitsmarktpolitisch sinnvoller Arbeitsmarkt-Ausgleich" regional eine Zielabweichung. Daraus folgt also eine Inkonsistenz der Ziele in diesem Sinne.

---

[1] Gewerkschaftliche Forderungen nach einer Absage an einen lediglich vordergründigen globalen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, vgl. LEMINSKY, G. II a.a.O., S. 59, sowie einer verstärkten regionalen Angebotsorientierung der Beschäftigungspolitik, vgl. ENGELEN-KEFER, U.: Internationale Beschäftigungspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 81-89, vgl. S. 84, deuten auf eine regional ungleichgewichtige Entwicklung hin. Damit ist allerdings noch nichts über die Kausalität ausgesagt.

[2] Vgl. z.B. SCHILLER, G.: Diskussionsbeitrag zum Thema 'Regionalisierte Ausländerpolitik', Heft 2 (1974). In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 4 (1974), S. 166-169, vgl. S. 167 (in der Folge zitiert als: SCHILLER III); LEUSCHNER, D. II a.a.O., S. 172

[3] § 2 Raumordnungsgesetz und Artikel 72 Grundgesetz fordern "Gleichwertigkeit" bzw. "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse".

Hat nun aber die Ausländerbeschäftigung, wie wir vermuten, das regionale Ungleichgewicht tendenziell verstärkt, so ist der Schluß zu ziehen, daß gerade auch die praktizierte Anwerbepolitik als solche dem Raumordnungsziel zuwiderlief. Dies bedeutet eine Inkompatibilität von faktischer Ausländerbeschäftigungs- und Raumordnungspolitik. Aus dieser exemplarischen Betrachtung folgern wir entweder das Fehlen oder die Fehlerhaftigkeit einer Konzeption im Bereich der Ausländerbeschäftigung.[1]

Eine Qualifizierung der Politik der Ausländerbeschäftigung als "konzeptionslos" bedeutet nicht, daß letztere per se einen Verstoß gegen die Raumordnungszielsetzung darstellt. Wie im Zusammenhang mit der Definition des Begriffs "Konzeption" erwähnt, geht es nicht um die Maßnahme an sich, sondern um deren ganz konkrete Ausformung und Orientierung.
Die konkret existente Ausprägung der Politik der Ausländerbeschäftigung zeichnete sich durch eine Angebotslenkung auf dem Arbeitsmarkt mit einseitiger kurzfristiger Betonung bestimmter Einzelziele (Pufferfunktion) unter Vernachlässigung der Nebenwirkungen und langfristiger Effekte aus.[2] Damit erweist es sich als zutreffend, daß der Staat auf den verschiedensten Gebieten außerhalb der Strukturpolitik i. e. S. de facto Strukturpolitik betreibt, ohne daß dafür Konzepte und Kriterien vorhanden sind.[3]

1.6 Faktische und hypothetische Ursachen für ein Konzeptionsdefizit bei der Ausländerbeschäftigung

Die Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften - lange Zeit fast ausschließlich unter globalen arbeitsmarktpolitischen bzw. einzelwirt-

---

[1] Zu einem entsprechenden Ergebnis allgemein gelangen verschiedene Autoren, z.T. direkt, vgl. z.B. PÖHLMANN, H.: Ausländerpolitik - Es fehlt eine langfristige Strategie! In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 4, S. 199-202, vgl. S. 199; CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 425, z.T. indirekt, vgl. BA 1974 a.a.O., S. 103

[2] Dies konstatiert auch allgemein Kommission ... a.a.O., S. 148

[3] Vgl. FRIDERICHS, H.:Strukturpolitik in der Marktwirtschaft heute und morgen. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 21, S. 3-9, vgl. S. 8; ebenso Kommission ... a.a.O., S. 223

schaftlichen Aspekten gesehen - stieß mit Beginn der 70er Jahre wegen ihrer sich abzeichnenden Inzidenzen in ihrer bisherigen einseitigen Ausrichtung auf zunehmende Kritik. "..., one can say that the state of the labour market does not of itself constitute an adequate basis for taking decisions in a matter of such social, legal and political importance as mass immigration."[1]
Für das Fehlen einer Konzeption bzw. die konzeptionelle Unzulänglichkeit der praktizierten Politik wollen wir vereinfachend zwei Erklärungskomplexe untersuchen:[2]

- Erkenntnis- und Durchsetzungsdefizite, inadäquate Datensetzung
- temporäre partielle Vorteile der Ausländerbeschäftigung.

1.6.1 Erkenntnis- und Durchsetzungsdefizite, inadäquate Datensetzung

Zur Charakterisierung der Beschäftigungs- und Wachstumspolitik bleiben wir beim Raumaspekt; hier hatten wir die Auffassung vertreten, daß die Zuwanderung eine weitergehende Zentrum-Peripherie-Wanderung von Produktionsfaktoren, insbesondere Sachkapital, tendenziell überflüssig gemacht hat. Eine zunehmende Ballung in den Zentren und eine gleichlaufende Entleerung der peripheren Regionen - Ausdruck eines Gefälles in den Arbeitsmöglichkeiten - könnte Indiz eines "Laissez-faire" sein.[3]

---

[1] SCHILLER, G. IV a.a.O., S. 336. Dieser Aufzählung ist der längerfristige gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkt hinzuzufügen.

[2] Dabei lassen sich die folgenden Argumente vielfach nicht eindeutig der einen oder der anderen Kategorie zuordnen.

[3] Vgl. MAILLAT, D. a.a.O., S. 5

Zwar sind aufgrund staatlicher Unterstützung in den Fördergebieten der Peripherie Arbeitsplätze geschaffen worden[1]; jedoch steht dies nicht zwangsläufig im Widerspruch zu der These der zunehmenden Ballung, da auch in den Zentren zusätzliche Arbeitsplätze zu verzeichnen waren.[2]

Daß in Zeiten hoher Anspannung auf dem Arbeitsmarkt - gekennzeichnet durch einen strukturellen Arbeitskräftemangel und zunehmende Ausländerbeschäftigung - die Priorität von arbeitsintensiven Branchen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze im Konzept der Regionalpolitik weiterhin dominierten, muß einigermaßen überraschen.[3] Zwar dokumentiert sich darin das Bemühen, zu einer ausgewogeneren Regionalstruktur zu gelangen, also einer passiven Sanierung entgegenzutreten. Offensichtlich blieb aber der Erfolgsmaßstab der Ansiedlungspolitik allein die Zahl der in strukturschwachen Gebieten geschaffenen Arbeitsplätze ohne besondere Betonung qualitativer Gesichtspunkte. Auch noch in den letzten Jahren wurde nicht geprüft, ob eine Ansiedlung volkswirtschaftlich förderungswürdig war.[4]

---

[1] Zwischen 1955 und 1969 z.B. etwa 230 000 Arbeitsplätze, so daß Ende 1969 jeder fünfte im industriellen Bereich Beschäftigte in einem nach 1955 errichteten Betrieb tätig war. Bis 1973 sind noch weitere 513 000 Arbeitsplätze hinzugekommen, vgl. ENGELEN-KEFER, U.: Regionale Strukturpolitik - eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 27. Jg. (1974) Heft 4, S. 138-151, vgl. S. 144; KOHL, H.: Gewerkschaftliche Vorstellungen und Forderungen zur Regionalpolitik. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 5, S. 226-232, vgl. S. 227 (in der Folge zitiert als: KOHL III)

[2] Zwischen 1955 und 1969 sind in Industriebetrieben 710 000 Arbeitsplätze durch Neuansiedlung entstanden, während im selben Zeitraum ca. 600 000 Arbeitsplätze obsolet wurden. Die Zunahme der Zahl der Industriebeschäftigten um 1,9 Mio läßt den Schluß zu, daß sich das Beschäftigungswachstum im Industriebereich vornehmlich auf den Ausbau bestehender Unternehmen - und dies wieder hauptsächlich in den Ballungszentren - zurückführen läßt, vgl. KOHL, H. III a.a.O., S. 227; vgl. auch Kommission ... a.a.O., S. 616

[3] Vgl. DÜREN, A.: Strukturanpassung in der Marktwirtschaft. In: Mitteilungen der List Gesellschaft Fasc. 8 (1973/74) Nr. 5. O.O. 1974, S. 95-110, vgl. S. 99; Kommission ... a.a.O., S. 628 ff.; VOSS, G. I a.a.O., S. 17 f

[4] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 629 f

Die auch bei ausgeprägter globaler Diskrepanz zwischen der Anzahl der offenen Stellen und der Arbeitslosen aufrechterhaltene Arbeitsplatzförderung führte dazu, daß auch ausl. Arbeitskräfte geförderte Arbeitsplätze besetzten. Trotz ihrer Massierung in den Zentren wäre nämlich die Annahme verfehlt, Ausländer seien nur dort anzutreffen. Diese Entwicklung steht nicht zuletzt damit in Zusammenhang, daß die geförderten Arbeitsplätze häufig keine besonderen Qualifikationsanforderungen stellten.[1]

Die Nachfrage in den Zentren nach Arbeitskräften allgemein und nach ausl. Arbeitskräften im besonderen scheint durch die Förderung in der Peripherie praktisch kaum negativ beeinflußt worden zu sein. Bis 1975 war die Nachfrage nach ausl. Arbeitskräften in den Agglomerationen auch nicht irgendwie beschränkt, so daß der wechselseitige Verstärkereffekt von Ballung und Ausländerbeschäftigung von der Arbeitskräfteseite her keine nennenswerte Unterbrechung erfuhr. Den Investitionsentscheidungen und damit der Arbeitsnachfrage der Unternehmen liegen Rentabilitätsgesichtspunkte zugrunde unter Berücksichtigung der "agglomeration economies", nicht aber der externen Effekte, die von der Entscheidung des einzelnen Unternehmens ausgehen.[2] Regionalpolitische Überlegungen spielen dabei gewöhnlich keine Rolle, es sei denn, diese drücken sich in positiven Anreizen aus.

Die regionale Verteilung der angeworbenen ausl. Arbeitskräfte als Funktion der räumlichen Verteilung des wirtschaftlichen Wachstums[3] sowie die regionale Struktur des Wachstums als Funktion u. a. der Anwerbemöglichkeit von ausl. Arbeitskräften müssen vor dem Hintergrund der Divergenz von privaten und sozialen Kosten gesehen werden. "Industrial and related economic expansion go on at comparatively low private costs

---

[1] Vgl. KOHL, H. III a.a.O., S. 227

[2] Vgl. BALASSA, B.: The Theory of Economic Integration. Homewood 1961, S. 196

[3] Vgl. GERFIN, H.: Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung. In: Kyklos Vol. XVII (1964), S. 565-593, vgl. S. 572; BALASSA, B. a.a.O., S. 85

because - ... - practically no efforts were made to charge producers and consumers in this area appropriately with social net costs of a further expansion."[1] Die Divergenz zwischen privaten und sozialen Kosten rührt u. a. her von der unterschiedlichen Aufnahmefähigkeit von Arbeitsmarkt und sozialer Infrastruktur; dabei dürften die Grenzen der Infrastruktur enger gesteckt gewesen sein als beim Arbeitsmarkt.[2] Im Falle der Ausländerbeschäftigung ist dies besonders plausibel, weil gerade durch dieses Phänomen die Grenzen des Arbeitsmarktes überspielt worden sind. Würden (zusätzliche) Produktionen mit den sozialen (Zusatz-) Kosten im infrastrukturellen Bereich ins unternehmerische Kalkül eingehen, wäre eine stark ausgeprägte Ballung wirtschaftlicher Aktivitäten trotz vorhandener positiver Produktivitätseffekte nicht wahrscheinlich. Letztere würden sehr bald von volkswirtschaftlichen Zusatzkosten (über-) kompensiert werden.[3]

Die tatsächliche zusätzliche Belastung der Infrastruktur durch die Faktorzuwanderung ist jedoch nicht bekannt. Denn trotz der Hypothese der agglomerationsfördernden Wirkung der Ausländerbeschäftigung[4] kann daraus nicht zwangsläufig eine Verschärfung der Infrastrukturprobleme abgeleitet werden, da es verfehlt wäre, eine Konstanz der Infrastruktur zu unterstellen. Eine räumliche Durchleuchtung der hierfür aufgewendeten öffentlichen Mittel läßt nämlich eine Bevorzugung der Ballungszentren erkennen.[5] Vor allem finanzstarke Kommunen waren in der Lage,

---

[1] STREIT, M.E.: Problems and Perspectives of Regional Development in Western Europe. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Heft 3 (1974), S. 267-288, vgl. S. 279

[2] Vgl. PÖHLMANN, H. a.a.O., S. 200; ERNST, H.: Problem Infrastruktur. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 171 f, vgl. S. 171

[3] Vgl. BOECK, K.: Integrationspolitische Konsequenzen für die regionale Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Die Europäische Gemeinschaft in der Krise. K. KÖHLER, H.-E. SCHARRER (Hrsg.). Hamburg 1974, S. 101-113, vgl. S. 107

[4] Vgl. z.B. BIEHL, D.: Arbeitsmarkt - Abschied von lieben Vorurteilen. In: Der Arbeitgeber 24. Jg. (1972) Heft 12, S. 459 f, vgl. S. 460; BULLINGER, S. u.a. a.a.O., S. 390; SCHILLER, G. II a.a.O., S. 101; KRAFT, J. a.a.O., S. 394; LEUSCHNER, D. II a.a.O., S. 172

[5] Vgl. GIERSCH, H. IV a.a.O., S. 130; SCHILLER, G. III a.a.O., S. 168; SCHÄFER, D.: Die Zentren und die Peripherie. Raumordnung im Widerstreit der Interessen. In: FAZ v. 4.2.78, S. 13. Die genannte Beobachtung ist als BRECHT'sches Gesetz bekannt.

überdurchschnittliche Anreize in den Zentren zu bieten.[1] Da das kommunale Budget wiederum vor allem von arbeitsplatz- und wohnortabhängigen Steuern (früher Gewerbe-, heute teils Gewerbe-, teils Einkommenssteuer) alimentiert wird, kann ein Interesse der Kommunen an (industriellen) Arbeitsplätzen unterstellt werden. Aufgrund dieser wechselseitigen Abhängigkeit und der Tatsache, daß die Schaffung bzw. Aufrechterhaltung dieser Arbeitsplätze vielfach nur dank der Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften möglich war, erscheint die Vermutung berechtigt, daß große Kommunen über lange Zeit hinweg - bis die Infrastrukturengpässe gleichsam unüberbrückbar wurden - der Zuwanderung im ganzen positiv, zumindest aber nicht negativ gegenüberstanden. Zunächst beanspruchten nämlich die ausl. Arbeitskräfte die Infrastruktur weit unterdurchschnittlich.

Die tendenzielle Orientierung der Infrastrukturausgaben am aktuellen Bedarf steigerte die Anziehungskraft der Zentren, solange die sozialen Kosten negiert werden. Diese ist auf die sog. "Fühlungsvorteile" zurückzuführen. Die räumliche Konzentration kann sich im Prinzip solange fortsetzen, als Arbeitskräfte bereit sind, in eben diese Zentren zu ziehen.[2] Eine derartige Bereitschaft kann bei ausl. Arbeitskräften ohne Zweifel angenommen werden, da in deren Präferenzfunktionen Umweltbedingungen i. d. R. einen sehr geringen Stellenwert innehaben bei eindeutiger Dominanz der Einkommensaspekte. Zudem dürften die Agglomerationen mit der Massierung von Ausländern diese deshalb geradezu attrahieren, weil dort das Bewußtsein, einer Minorität anzugehören, am wenigsten ausgeprägt sein dürfte. Als Charakteristikum der räumlichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik können wir also festhalten, daß neben eine autonome, ungebremste Zunahme der Arbeitsplätze in den wirtschaftlichen Zentren ein induziertes, gefördertes Arbeitsplatz-

---

[1] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 643

[2] Vgl. SCHILLER, G. II a.a.O., S. 101

wachstum in strukturschwachen Regionen getreten ist.[1] Es wurde versäumt, das Wachstum in den mehr oder weniger überlasteten Agglomerationen vermehrt umzulenken; somit wurden insgesamt relativ "zu viele" Arbeitsplätze geschaffen, bezogen auf die Anzahl der zu den vorherrschenden Bedingungen verfügbaren inländischen Arbeitskräfte.
Die Erkenntnis aus diesen Überlegungen: Die beobachteten Entwicklungen sind nicht unbedingt auf ein prinzipielles Marktversagen zurückzuführen, sondern auf inadäquate positive und negative Anreize, die den Marktablauf tangieren. Die aus den falschen Preissignalen - private Kosten - resultierenden Strukturprobleme sind also nicht einfach Ausfluß eines Versagens des Marktes als Allokationsprinzip, sondern eher des Versäumnisses des Staates, adäquate Rahmenbedingungen vorzugeben.[2]
Eine Entscheidung über Wachstum, dessen räumliche Verteilung und Ausländerbeschäftigung auf der Basis gesellschaftlicher Kosten scheitert jedoch an der unzureichenden Kenntnis und Durchdringung dieser Größe. Allerdings hätte allein das Bestreben, Entscheidungen auf einer fundierteren Grundlage zu treffen, Überlegungen anregen müssen, die über kurzfristige Gegebenheiten und gruppenspezifische Interessen hinausgehen. Der Problemkreis soziale Kosten, Ausländerbeschäftigung und Raum zeigt einmal mehr, daß die Probleme der Peripherie nicht allein aus dieser selbst erwachsen, sondern nicht zuletzt aus der permanenten Steigerung der Attraktivität der Ballungsräume.
Die in der Vergangenheit begangenen Versäumnisse sind also sowohl den für die Wirtschaftspolitik Verantwortlichen als auch den Nationalökonomen anzulasten.[1] Mangelhafte theoretische Kenntnisse würden konzeptionelle Unzulänglichkeiten der faktischen Politik bereits weitgehend

---

[1] Vgl. SELKE, W. a.a.O., S. 42. Angesichts der überdurchschnittlichen Infrastrukturausgaben in den Zentren könnte allerdings auch dort von einer - indirekten - Förderung gesprochen werden.

[2] Vgl. SCHRÖDER, D. a.a.O., S. 344. Mit der Ausländerbeschäftigung ist nicht zwangsläufig eine Aufhebung der "Selbstregulierungskraft des Marktes" verbunden, vgl. GNEHM, A.H. a.a.O., S. 154, sondern nur eine Änderung von dessen Dimension.

[3] Vgl. HEUß, E.: Probleme mit den Ausländern. Bemerkungen zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 7, S. 347-350, vgl. S. 347

erklären. Ohne Zweifel mangelt es nicht zuletzt auch häufig an adäquaten Theorien und aktuellen Statistiken. Sind zwar theoretische Überlegungen in formalisierter Form (Modelle) vorhanden, so ist noch nichts über deren Übertragbarkeit auf konkrete Situationen ausgesagt. So prägnant z.B. im Hinblick auf das Beschäftigungsziel die Aussagen über die Erfordernisse zur Erreichung bzw. Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung sind, so wenig operational sind sie. Denn es gibt keine "spontanen Marktkräfte"[1], die ein Gleichgewicht oder ein gleichgewichtiges Wachstum durch Abstimmung der makroökonomischen Parameter Investition, Sparen, Staatsausgaben, Export und Import bewirken. Eine diskretionäre wirtschaftspolitische Steuerung stößt aber auf Schwierigkeiten.

Ein dynamisches Vollbeschäftigungsgleichgewicht erfordert - bei Vollbeschäftigung im Ausgangspunkt mit dominantem Anpassungszwang für die Arbeitsnachfrage - eine Anpassung der Zahl zusätzlicher unter Berücksichtigung weggefallener Arbeitsplätze an den Zuwachs der Anzahl von Arbeitskräften über eine Steuerung der Investitionsquote.[2] Die Nettoinvestitionen als Determinanten des Produktionspotentials dürfen nominal nicht stärker anwachsen als das Arbeitspotential plus die antizipierte tolerierte Inflationsrate, es sei denn, eine steigende Sparquote oder z. B. ausländische Ressourcen erweiterten den Spielraum.[3] "Zu hohe Investitionen machen bei Vollbeschäftigung aus dem Beschäftigungsmultiplikator einen Inflations- und zugleich einen Ausländermultiplikator."[4] "Zu hohe" Investitionen bestimmen sich also einmal über die Relation Arbeitsplätze/verfügbare Arbeitskräfte, zum

---

[1] Vgl. SCHREIBER, W.: Der Beitrag H.-J. RÜSTOWS zur ökonomischen Theorie. In: Ifo-Studien 16. Jg. (1970), S. 1-15, vgl. S. 13

[2] Vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 30

[3] Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1965. Bonn 1965, S. 114 (Bundestagsdrucksache; in der Folge zitiert als: Sachverständigenrat JG 1965)

[4] HEUß, E. a.a.O., S. 349

anderen über die Relation gesamtwirtschaftliches Angebot/gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Es besteht dabei kein fester, sondern ein von den Faktorpreisrelationen abhängiger Zusammenhang zwischen Investitionsvolumen (bzw. -quote) und dem Beschäftigungsstand und dessen Entwicklung.[1] Auch wird ersichtlich, daß c. p. eine Intensivierung kapitalintensiver Investitionen ebenfalls unerwünschte Effekte zeitigen kann.

Da die für Vollbeschäftigung erforderliche Investitionsquote von vielen, ex ante kaum vorherseh- und bestimmbaren Faktoren abhängig ist, überrascht es eigentlich nicht zu erkennen, daß die Anpassung auf dem Arbeitsmarkt eher dem Arbeitsangebot zufiel. Vor allem die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften verlieh diesem eine - am inländischen Beschäftigungsniveau gemessen - außergewöhnliche Elastizität und damit der Investitionsquote einen beträchtlichen Spielraum. Ob diese Anpassungsrichtung letztlich als systeminhärentes Merkmal der Dominanz des Faktors Kapital, als Relikt aus den Zeiten der Unterbeschäftigung, Indiz der Umkehrung des Anpassungszwangs und/oder nur als Ausfluß einer fehlenden oder verfehlten Nachfragesteuerung auf den Gütermärkten anzusehen ist, läßt sich nicht zweifelsfrei sagen.
Das Argument, das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik sei vor allem auf Situationen der Unterbeschäftigung ausgerichtet gewesen[2], wollen wir anhand des Arbeitsförderungsgesetzes erhärten. Dieses schreibt als allgemeines Ziel u. a. vor, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Vermeidung eines kurz- oder längerfristigen Arbeitskräftemangels beitragen sollen.[3]
Ausländerspezifische Richtlinien sind vor allem auf kontraktive Phasen ausgelegt, wenn sich auch § 18 AFG i. V. m. § 2 AFG als Vorgabe zur Anwerbung von ausl. Arbeitskräften bei Arbeitskräfteknappheit interpretieren ließe. Während also mit §§ 18, 19 AFG für rezessive Perioden

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 128 f

[2] Vgl. WESSELS, Th. a.a.O., S. 422

[3] Vgl. § 2 AFG

eine Rechtsgrundlage zur Einschränkung der Anwerbung bzw. Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften geschaffen ist, existiert für die entgegengesetzte Konstellation nichts Vergleichbares. Es fehlt eine kodifizierte Basis für eine Beschränkung der Anwerbung bei günstiger Arbeitsmarkt-Lage. Wie sollte man auch eine Grenze bestimmen? Im Gegensatz zum einzelwirtschaftlichen Bedarf existiert für die Bestimmung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarfs keine Richtschnur; abweichend von den sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung sind die privaten Kosten der Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften kalkulierbar. Das Fehlen einer operationalen sozialen Wohlfahrtsfunktion darf aber z. B. nicht zu dem Fehlschluß führen, eine Obergrenze der Ausländerbeschäftigung unter ökonomischen Gesichtspunkten trete in den Hintergrund gegenüber sozialen, politischen u. ä. Aspekten. Damit ist ein Ungleichgewicht in der Kodifizierung angelegt; denn eine "unbeschränkte" Anwerbung ist ökonomisch u. a. insofern nicht problemlos, als einmal angeworbene ausl. Arbeitskräfte bei zyklischen Schwankungen nicht eine entsprechende Reagibilität manifestieren.
Erscheint die Ausländerbeschäftigung oft als Konsequenz von Umfang und Art des Wirtschaftswachstums (wobei alternative Anpassungsmaßnahmen unbeachtet bleiben), so dokumentiert die (vermeintliche) Erfordernis der Ausländerbeschäftigung für das Wachstum bei rückläufigem inländischem Erwerbspotential die mögliche interdependente Beziehung der beiden Phänomene.[1] Es wird zwar die Feststellung getroffen, auch ohne explizite Bevölkerungspolitik sei de facto die Bevölkerung in einem Umfang vergrößert worden, daß die Bundesrepublik im Wachstum mit Volkswirtschaften zunehmender Bevölkerung konkurrieren konnte.[2]

---

[1] Häufig wurde die Ausländerbeschäftigung als notwendige Voraussetzung für Wachstum angesehen.

[2] Vgl. MERTENS, D. IV a.a.O., S. 3 f. In der Regel ist die Investitionsquote in den Volkswirtschaften am größten, die den stärksten Anstieg in der Anzahl der Arbeitskräfte außerhalb des Agrarsektors aufweisen, vgl. RÜSTOW, H.-J. II a.a.O., S. 40. Allerdings ist eine expandierende Bevölkerung weder eine notwendige noch eine hinreichende Bedingung für relativ hohe Wachstumsraten.

Es ist jedoch nicht unbedingt so sehr das Volumen des Arbeitspotentials, sondern vielmehr dessen Ausstattung mit Human- und Sachkapital ausschlaggebend für die Wachstumsmöglichkeiten einer Volkswirtschaft. Entscheidend ist letztlich die wirtschaftliche Anpassung an Datenänderungen.[1] In diesem Lichte sind die Arbeitsmarkt-Prognosen und -Projektionen zu sehen, die bis 1974 den Eindruck der Extrapolation vergangener Entwicklungen erweckten. "Ein Weniger an Aktivierung von Binnenreserven erfordert entweder ein entsprechendes Mehr an ausländischen Arbeitnehmern oder schafft ein dementsprechendes Arbeitsmarktungleichgewicht (..)."[2] Hier ist eine Art ceteris-paribus-Extrapolation[3] und die Behandlung der Ausländerbeschäftigung als Residualvariable deutlich. Die sich auf dem Arbeitsmarkt manifestierende Nachfrage wurde als Datum angenommen, mit dem positiv verfügbaren Bestand an inländischen Arbeitskräften saldiert, um so den (zusätzlichen) Bedarf an ausl. Arbeitskräften zu bestimmen.[4] In den "Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik" des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom April 1974 wird es erst als künftige Aufgabe hingestellt, "..., das einheimische Erwerbspotential stärker als bisher zum Ausgangspunkt wirtschaftspolitischer Entscheidungen zu machen."[5] Das Verständnis der Ausländerbeschäftigung als Residualgröße impliziert die Fiktion, daß die ausl. Arbeitskräfte ohne Rückwirkungen auf die Gesamtwirtschaft und deren

---

[1] Dies gilt auch z.B. für die vermeintliche Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung wegen des Geburtenrückgangs.

[2] BA 1974 a.a.O., S. 31; vgl. auch LEUSCHNER, D. I a.a.O., S. 705; mit Einschränkungen KRUSE, A.: Der deutsche Arbeitsmarkt und die Gastarbeiter. In: Schmollers Jahrbuch 86. Jg. (1966) 2. Halbband, S. 423-434, vgl. S. 427; KADE, G., SCHILLER, G.: Gastarbeiterwanderungen - ein neues Element in der Wirtschaftspolitik der Mittelmeerländer. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 102 (1969) Heft 1, S. 333-355, vgl. S. 355

[3] Zu erwähnen ist vor allem die Annahme des status quo der Wirtschafts- und Unternehmenspolitik sowie der internationalen Arbeitsteilung.

[4] Siehe z.B. die Perspektivprojektion des BMWi für 1985.

[5] BMAS I a.a.O., S. 31

Teilbereiche in diese ein- und ausgegliedert werden können. Mit zunehmender Dauer des Phänomens "Ausländerbeschäftigung" muß diese Auffassung als immer weniger angemessen angesehen werden. Die 28 000 italienischen Landarbeiter zum Auftakt der offiziellen Anwerbung 1955/56 konnten vielleicht noch als Restgröße auf einem Teilarbeitsmarkt bezeichnet werden. In den 20 darauffolgenden Jahren haben sich aber nicht nur die Voraussetzungen und Größenordnungen, sondern mit ihnen auch die Implikationen der Ausländerbeschäftigung geändert. Das Restgrößendenken unterstellt eine den Arbeitsmarkt-Erfordernissen adäquate Variabilität der Ausländerbeschäftigung, Substituierbarkeit der ausl. Arbeitskräfte und Mobilität von Inländern, die in fortgeschrittenen Phasen der Ausländerbeschäftigung der Wirklichkeit nicht mehr entsprechen. Außerdem mißachtet es die Gestaltungsspielräume in anderen Bereichen.

Das zeitweise international überdurchschnittliche Wirtschaftswachstum mit der Expansion und Konsolidierung auf hohem Niveau des industriellen Sektors wurde letztlich durch ein elastisches Angebot an ausl. Arbeitskräften begünstigt und ermöglicht; ohne Ausländerbeschäftigung wäre eine Reduktion der quantitativen Wachstumskomponente zu vermuten gewesen[1], wenn die Abwanderung von Inländern in den Dienstleistungsbereich nicht durch den Zustrom von ausl. Arbeitskräften in den relativ produktiven sekundären Sektor (über-)kompensiert worden wäre. Freilich wäre wohl in diesem Falle der sektorale Strukturwandel bei den inländischen Beschäftigten retardiert worden; dennoch hätte der qualitativen Wachstumskomponente größeres Gewicht zukommen müssen.

Wie auch in anderen faktischen Einwanderungsländern[2], wurde dem Phänomen der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik erst in sehr fortgeschrittenem Stadium wirkliche Aufmerksamkeit zuteil, weil

---

[1] Vgl. etwa Deutsche Bundesbank: Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1973. Frankfurt 1974, S. 37 (Vorausabdruck); SCHATZ, K.-W.: Ausländerbeschäftigung. Konsequenzen für das Wachstum. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 8, S. 301-303

[2] Z.B. Schweden, vgl. ÖBERG, K. a.a.O., S. 4

man diese Erscheinung zunächst als Provisorium diagnostiziert hatte. "Noch bis in die Sechziger Jahre hinein wurde die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland als eine arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch bedingte Maßnahme angesehen, die mit fortschreitender Automation und Rationalisierung an Bedeutung verlieren würde."[1] Auch hoffte man, dem Wanderungsproblem würde durch abnehmenden Wanderungsdruck in den Auswanderungsländern mehr und mehr von dessen Brisanz genommen.[2] Im Prinzip hätte jedoch aus Theorie (vgl. das 2-Phasen-Modell von V. LUTZ aus dem Jahre 1963) und Praxis anderer Länder (die Schweiz z.B. hatte in ihrer Entwicklung einen zeitlichen Vorlauf) die Fragwürdigkeit dieses Standpunktes erkannt werden können/müssen, da bestimmte Ablaufmechanismen die Ausländerbeschäftigung weitgehend allgemein kennzeichnen. Dazu gehört vor allem die Eigendynamik der Ausländerbeschäftigung, die insbesondere mit der Zunahme der Nachfrage und einer entsprechenden Verfestigung der Erwartungen der Wirtschaftssubjekte zusammenhängt. Die Vorstellung von der Kurzfristigkeit der Ausländerbeschäftigung als Basis der Anwerbepolitik und die praktizierte Wirtschaftspolitik stehen jedenfalls in deutlichem Widerspruch zueinander.

Der vermeintliche Provisoriumscharakter der Ausländerbeschäftigung steht - wegen der sonst unausweichlichen Verpflichtung zur Integration der Ausländer - in Verbindung mit der konstanten Weigerung offizieller Stellen, die Bundesrepublik als Einwanderungsland anzuerkennen. Die Begründung, keine explizite Einwanderungs-, Bevölkerungs- und Siedlungspolitik betrieben zu haben[3], kontrastiert mit der staatlichen Anerkenntnis der langfristigen Abhängigkeit von der Ausländerbeschäftigung, die längst ein strukturelles Phänomen geworden ist.[4] Auch ohne

---

[1] Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen a.a.O., S. 7

[2] Vgl. HÖPFNER, K. u.a. a.a.O., S. 66

[3] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 80; WEBER, R. II a.a.O., S. 313

[4] So findet die folgende, auf Schweden gemünzte Feststellung analoge Anwendung auf die Bundesrepublik. "As a result, even though Sweden had not taken any decision to become a country of immigration, it became one". ÖBERG,K. a.a.O., S. 2

formalen Beschluß ist die Bundesrepublik ökonomisch de facto Einwanderungsland geworden, auch wenn nicht immer dieselben, aber doch ständig irgendwelche ausl. Arbeitskräfte in größerem Umfang beschäftigt sind.

Somit hat die folgende These auch ein Jahrzehnt nach ihrer Äußerung nichts von ihrer Gültigkeit eingebüßt: "Au cours des dernières années, les problèmes soulevés par la migration intra-européenne de la main-d'oeuvre offrent un exemple supplémentaire du retard bien connu entre, d'une part, les théories économiques et la politique émanant de ces problèmes, et d'autre part, l'évolution réele des phénomènes socio-économiques."[1] Ausgehend von theoretischen Überlegungen muß freilich beachtet werden, daß selbst eine optimale Wirtschaftspolitik zwangsläufig wegen der divergierenden Gruppeninteressen Elemente enthält, die als Folge notwendiger Kompromisse den Rahmen strikter ökonomischer Rationalität und Widerspruchsfreiheit sprengen.[2]
Die Interaktion der sozialen Gruppen im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einer auf Pluralismus ausgerichteten Gesellschaft erfordert einen irgendwie gearteten Konsensus als Kompromiß der Interessenunterschiede. Das Ergebnis ist einmal abhängig von der Artikulation der Einzelinteressen und deren Gruppenadäquanz; zum anderen ist das Durchsetzungsvermögen von Bedeutung mit einem eventuell daraus resultierenden Einflußgefälle. Sämtliche Gruppen verfolgen zuerst ihre Eigeninteressen; deren Summe bzw. der aus dem Entscheidungsprozeß hervorgehende Kompromiß ist nicht zwangsläufig identisch mit dem so schwer zu operationalisierenden Gesamtinteresse.
Unternehmenszielsetzungen z. B. lassen sich relativ einfach quantifizieren, was für den Makrobereich nicht zutrifft. Eine Vielzahl von Einzelzielen, Schwierigkeiten bei deren Qualifizierung und Quantifizierung sowie Mängel an Koordination sind partielle Erklärungen dafür.

Abgesehen von der nur vagen Formulierung des Gesamtinteresses müssen unterschiedliche Zeithorizonte von Politikern und z. B. Unternehmern, zwischen einzelnen Wirtschaftssubjekten und deren Verbänden angenommen werden. Einer eher kurzfristigen und reaktiven Wirtschaftspolitik steht

---

[1] ZOLOTAS, X.: La Migration Internationale des Travailleurs et le Développement Economique. In: Economie appliquée Tome XX (1967) No. 1-2, S. 445-502, S. 445

[2] Vgl. PÜTZ, Th. II a.a.O., S. 47

eine längerfristige Strategie der Gruppe "Unternehmen" gegenüber, auch wenn einzelwirtschaftlich der Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften häufig kurzfristige Überlegungen zugrundeliegen. Für Entscheidungen im politischen Raum allgemein und damit auch für die Ausländerbeschäftigung hat die Feststellung Gültigkeit, daß oft der adäquaten die opportune Entscheidung vorgezogen wird.[1]
Staatliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Personalpolitik sind selbstverständlich interdependent. Wurde zuweilen ein Defizit an längerfristiger betrieblicher Personalplanung diagnostiziert[2], so erlaubte die Arbeitsmarktpolitik - vor allem dank der Anwerbepolitik - eine kurzfristige Anpassung an Spitzen des Arbeitskräftebedarfs und ermöglichte somit vergleichsweise kurzfristige Dispositionen.[3] Konzeptuale Unzulänglichkeiten auf der Mikro- wie der Makro-Ebene haben sich also wechselseitig beeinflußt. Auf der Makroebene ist in diesem Zusammenhang auch eine unzureichende Markttransparenz zu erwähnen.

1.6.2 Temporäre partielle Vorteile der Ausländerbeschäftigung

Daß in der Beobachtungsperiode bis zum Anwerbestop die Anzahl der offenen Stellen in der Regel die der Arbeitslosen bei einer Beschäftigung von in der Spitze ca. 2,6 Mio ausl. Arbeitskräften beträchtlich übertraf, kann als Ausfluß einer tendenziellen Maximierung der Beschäftigung im nationalen Verfügungsbereich qualifiziert werden. Dies ist u. a. darauf zurückzuführen, daß die Sicherung von Vollbeschäftigung leicht Mehrbeschäftigung schafft und gleichzeitig aber die Verhinderung von Arbeitskräftedefiziten erfordert, was sich dann z. B. in einem Arbeitskräfteimport niederschlägt.[4] Andernfalls könnten die Spannungen auf dem Arbeitsmarkt sehr bald in Preissteigerungen münden mit Gefahr

---

[1] Vgl. FRIDERICHS, H. a.a.O., S. 6

[2] Vgl. Kommission ... a.a.O., S. 836 f

[3] Vgl. KOHL, H.: Möglichkeiten und Grenzen betrieblicher Arbeitskräftepolitik. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 99-105, vgl. S. 105

[4] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 136

für die Vollbeschäftigung. Hiermit wird deutlich, daß die Ausländerbeschäftigung die Kompatibilität i. d. R. konkurrierender Zielsetzungen ermöglichte.

Der Wandel von Nachfrage-, Produktions- und Beschäftigungsstruktur wird u. a. vom Wachstumstempo und der Beschäftigungssituation bestimmt. Bei Vollbeschäftigung kann sich Strukturwandel über die Umschichtung einer konstanten Erwerbsbevölkerung oder über deren Vergrößerung vollziehen. Dabei hat es den Anschein, als ob eine partielle Beschäftigungsexpansion via Einstellung einer zusätzlichen Arbeitskraft wie in einer Unterbeschäftigungssituation wesentlich einfacher bewerkstelligt werden kann als nach einer Kontraktion in einem anderen Bereich.[1] Beschäftigungsreserven erleichtern also den strukturellen Anpassungsprozeß, unabhängig davon, woher diese Reserven stammen. Konnte lange Zeit der wachstumsbedingte Anpassungsbedarf in beträchtlichem Umfang durch geburtenstarke Jahrgänge, Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit sowie den Zustrom aus dem Osten gedeckt werden[2], so trifft dies ebenfalls auf die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften zu, hier sogar mit der (theoretischen) Möglichkeit, diese gegebenenfalls wieder nach Hause zu schicken. Dies führte zuweilen dazu, daß - einer spezifischen "Vollbeschäftigungsgarantie" entsprechend, die nicht aus der Vollbeschäftigungszielsetzung abgeleitet werden kann - inländische Arbeitskräfte teilweise auf unrentablen, öffentlich subventionierten Arbeitsplätzen gehalten und simultan ausl. Arbeitskräfte für andere Arbeitsplätze angeworben wurden.[3] Durch die Dominanz organisierter Interessen konnte so zwar kurzfristig die Arbeitsmarktflexibilität gesteigert werden, dies aber zu Lasten der Beschäftigungsstruktur und möglicherweise der (längerfristigen) Effizienz.

Anzeichen deuten darauf hin, daß sich auch mit ausl. Arbeitskräften rein expansive Anpassungsvorgänge wesentlich leichter durchführen

---

[1] Vgl. LUTZ, B., NASE, H., WELTZ, F.: Modelluntersuchung eines regionalen Arbeitsmarktes (Augsburg-Studie), Bd. III. Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München 1972, S. 374

[2] Vgl. Sachverständigenrat JG 1965 a.a.O., S. 175

[3] Vgl. KUHN, M. a.a.O., S. 131

lassen als solche mit vorangehender Kontraktion (strukturelle Ausländer-Arbeitslosigkeit), so daß hier ebenfalls eine ungleichmäßige Flexibilitätszunahme vorliegt. Festzuhalten ist, daß dieses ungleiche Funktionieren des Arbeitsmarktes die Neigung zum Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte verstärken mußte.

Weiter können eine zeitweilige Milderung von finanziellen Engpässen sowie das Streben nach sozialem Fortschritt als Hintergründe aufgeführt werden.
Ausgangspunkt ist die begründete Vermutung, daß die ausl. Arbeitskräfte mehr Steuern und Sozialabgaben gezahlt haben, als ihnen in Form von spezifischen Ausgaben wieder zugeflossen ist. Bei Richtigkeit dieser These hätte die inländische Bevölkerung - abstrahiert man von volkswirtschaftlichen Kosten und Folgekosten - insofern von der Ausländerbeschäftigung zeitweise profitiert, als sie bei gegebenen Leistungen mit relativ geringeren Sätzen bei Steuern und Sozialabgaben belastet bzw. mit relativ höheren Leistungen bei gegebenen Abgabesätzen bedacht worden wäre. Die genannten Effekte können als willkommenes Nebenprodukt der Ausländerbeschäftigung oder als Resultat einer bewußten Strategie erwachsen.
Beginnen wir mit der Sozialversicherung, wo die Rückwirkungen vielleicht am augenfälligsten sind, wenn auch nur grobe zahlenmäßige Angaben oder Schätzungen vorliegen. Sozialpolitik besteht großenteils aus Transferzahlungen der mittleren an die ältere und jüngere Generation. Letztere stellen ein bedeutsames Wählerpotential dar, folglich kann man dem Politiker ein ausgeprägtes Interesse an sozialpolitischen Fragen und somit an der Ausweitung sozialpolitischer Fonds unterstellen. Von den beiden Wegen, die prinzipiell zu diesem Ziel führen, dürfte der der Ausdehnung des aktiv erwerbstätigen Personenkreises politisch wesentlich leichter gangbar sein als der einer höheren Belastung einer konstanten Anzahl von Personen. Insofern erscheint die Anwerbung von Arbeitskräften - bei der Orientierung an Wahlterminen - als eine günstige Lösung, eventuelle finanzielle Engpässe zu überbrücken oder sozialen Fortschritt zu realisieren.

Die vorteilhafte Altersstruktur der ausl. Arbeitskräfte hat z. B. in der Rentenversicherung zu einem hohen spezifischen Einnahmeüberschuß geführt; einem bis 1973 kontinuierlich steigenden Beitragsaufkommen, alimentiert durch die Zunahme sowohl der Zahl der ausl. Arbeitskräfte als auch von deren Einkommen, standen Leistungen in geringer Höhe - aber mit ebenfalls steigender Tendenz - gegenüber, so daß bereits von 1961 bis 1971 ein Plus von rund 19,4 Mrd. DM entstand.[1] In der Zwischenzeit hat dieser Saldo weiter zugenommen. Die Ausländerbeschäftigung hat also den erwünschten Nebeneffekt gezeitigt, den wegen der Alters- und Erwerbsstruktur der Inländer sich auftürmenden "Rentenberg" abtragen zu helfen.[2]

Hierbei ist aber nicht die Hypothek für die Zukunft zu übersehen. Schließlich werden sich die Versicherungsträger eines Tages veranlaßt sehen, die entsprechend der Beschäftigungszeit in der Bundesrepublik pro rata temporis akkumulierten Rentenansprüche von (ehemaligen) ausl. Arbeitskräften befriedigen zu müssen.[3] Der "Beschäftigungswelle" folgt also eine "Rentenwelle" mit einer zeitlichen Verschiebung von ca. 25 - 30 Jahren.

---

[1] Vgl. SALOWSKY, H. II a.a.O., S. 124. Die genannte Zahl stützt sich auf Schätzungen unter der Prämisse, alle ausl. Arbeitskräfte seien Arbeiter. Anfang der 70er Jahre hätten diese dann ca. 18 % des Beitragsaufkommens der Arbeiter-Rentenversicherung geleistet; die Leistungen hätten sich auf weniger als 5 % ihres Beitragsaufkommens belaufen, vgl. HOERNIGK, R.: Ausländische Arbeitnehmer. Im Aufwand der Sozialversicherung. In: Der Arbeitgeber 23. Jg. (1971) Heft 22, S. 987-993; HOERNIGK, R.: Auswirkungen auf die Sozialversicherung. In: Der Arbeitgeber 25.Jg. (1973) Heft 5, S. 200 f, vgl. S. 201 (in der Folge zitiert als: HOERNIGK II)

[2] Der beträchtliche Beitragsanteil der ausl. Arbeitskräfte bringt es jedoch mit sich, daß eine spürbare Reduktion der Ausländerbeschäftigung c.p. als Folge des Umlageverfahrens zu Neuberechnungen im Rentensystem zwingt, vgl. SEUSS, W.: Aktuelle Probleme der dynamischen Lebensversicherung. Vortrag, gehalten am 14.6.73 in Köln auf der Mitgliederversammlung des Industrie-Pensions-Vereins e.V., S. 22. So können z.T. die Schwierigkeiten in der Rentenversicherung ab Mitte der 70er Jahre auf diesen Sachverhalt zurückgeführt werden.

[3] Vgl. ELSHOLZ, K.: Sparen heißt nicht demontieren. In: Arbeit und Sozialpolitik 29. Jg. (1975) Heft 11, S. 417-421, vgl. S. 418

Auch die Arbeitslosenversicherung hat über lange Zeit hinweg positive ausländerspezifische Salden registriert, da wegen der schnellen Absorption arbeitsloser Ausländer bei günstigen Arbeitsmarkt-Bedingungen sowie der hohen Austauschquote (s. Tabelle 14) bis 1973 die Ausländer-Arbeitslosigkeit mit Ausnahme einiger Monate des Jahres 1967 von geringer Relevanz war. Mit der Rezession ab 1974 und dem Anwerbestop trat allerdings schlagartig eine tiefgreifende Veränderung ein; mehrere Jahre verzeichnete man seither sechsstellige Jahresdurchschnittszahlen bei der Ausländer-Arbeitslosigkeit[1], so daß sich einstige finanzielle Vorteile bereits in ihr Gegenteil verkehrten. Für die Zeit vor 1974 kann allerdings berechtigterweise angenommen werden, daß über Beiträge von ausl. Arbeitskräften Arbeitsmarkt-Maßnahmen wie Umschulung, Fortbildung u. ä. für - fast ausschließlich - inländische Arbeitskräfte finanziert werden konnten.

Bei der Krankenversicherung spricht ebenfalls einiges dafür, daß aus der Ausländerbeschäftigung zunächst eher finanzielle Vorteile erwachsen sind.[2] Es hat den Anschein, als ob auch hier ein tendenzieller Wandel eingetreten ist, z. B. infolge des vermehrten Nachzugs von Familienangehörigen. Beispielhaft sei auch auf die Regelungen der Familienhilfe in der gesetzlichen Krankenversicherung verwiesen; während 1977 diese für Inländer teilweise drastisch beschnitten wurde, erfuhr der äußerst großzügige Schutz für die Angehörigen von ausl. Arbeitskräften im Ausland keine Minderung.[3]

---

[1] Gründe dafür sind: verstärkte Freisetzung und Inländerpriorität; Zunahme der Zahl der anspruchsberechtigten Ausländer; durch den Anwerbestop versperrte Rückkehrmöglichkeit; strukturelle Ausländer-Arbeitslosigkeit.

[2] Der Krankenstand der Ausländer war nicht überdurchschnittlich, man beachte die Auswahlverfahren. Zunächst überwogen jüngere und ledige ausl. Arbeitskräfte; zudem kann eine Unkenntnis der Anspruchsberechtigungen unterstellt werden, vgl. z.B. HOERNIGK, R. II a.a.O., S. 200

[3] Vgl. o.V.: Kostenexpansion. Gastarbeiter mit Sippenhilfe. In: Arbeit und Sozialpolitik 31. Jg. (1977) Heft 12, S. 437. Dabei liegt die Entscheidungsgewalt vielfach sogar außerhalb der deutschen Institutionen.

Im Bereich der Steuern läßt sich das ausländerspezifische Aufkommen der Lohn- und Umsatzsteuern höchstens grob abschätzen, während entsprechende Staatsausgaben kaum zu erfassen sind. Unter der berechtigten Annahme geringer ausländerspezifischer Ausgaben ist auf jeden Fall ein Einnahmeplus zu vermuten, das den Inländern zugute gekommen ist (die sozialen Kosten sind dabei freilich nicht berücksichtigt). Wir hatten bereits die Auffassung geäußert, daß die Kommunen aus der Struktur ihres Steueraufkommens heraus - zumindest indirekt - ein Interesse an der Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften haben konnten.

Ohne jeweils eine explizite Strategie unterstellen zu wollen, erscheinen die finanziellen Vorteile temporärer Natur zuweilen zu evident, als daß sie immer nur als rein zufälliges Nebenprodukt der Ausländerbeschäftigung aufgefaßt werden könnten.

In mehr oder weniger engem Zusammenhang mit den geschilderten finanziellen Überlegungen steht das Streben nach sozialem Fortschritt. Einige den sozialen Bereich i. w. S. betreffende Maßnahmen mit langfristiger Wirkung sind ohne bzw. mit stark reduzierter Ausländerbeschäftigung schwer vorstellbar, wenn auch nicht völlig unrealisierbar im einzelnen. Die Ausländerbeschäftigung erhält somit Bedeutung als Ausgleichsfaktor zwischen "... sonst schwer zu vereinbarenden wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Leitvorstellungen ..."[1] Bei der Betrachtung der Entwicklung des Arbeitsangebotes (siehe S. 155) fanden bereits Maßnahmen Erwähnung, die die jährliche sowie die Lebensarbeitszeit tangieren. Hervorheben wollen wir hier die Propagierung verlängerter Ausbildungszeiten und später das Angebot der flexiblen Altersgrenze. Der kontraktive Effekt derartiger Maßnahmen auf das Arbeitsvolumen erhöht c. p. die Spannungen auf dem Arbeitsmarkt, so daß bei prinzipieller Vollbeschäftigung die Antinomie der Zielsetzungen augenscheinlich ist.

---

[1] MERTENS, D. II a.a.O., S. 784. Damit ergeben sich wiederum Parallelen zu Schweden, wo ambitiöse sozio-ökonomische Programme als ein auslösendes Moment für die Ausländerbeschäftigung angesehen werden können, vgl. ÖBERG, K. a.a.O., S. 2

Hierher gehört ebenfalls das "upgrading" von inländischen Beschäftigten als Ursache und Folge der Ausländerbeschäftigung. Vielfach war damit eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für einen Teil der inländischen Beschäftigten verbunden, der eine Konstanz oder gar eine Verschlechterung dieser Bedingungen - nach inländischem Maßstab - für andere, insbesondere ausl. Arbeitskräfte, gegenüberstand. Auf diese Weise konnte einem Ziel "Verbesserung der Beschäftigungsqualität" - auf Inländer bezogen - teilweise entsprochen werden.
Exemplifizieren wir dies anhand der strukturellen Entwicklung der Arbeiterschaft. Bei einem globalen Rückgang der Anzahl der Arbeiter nahm z. B. die Zahl der ausländischen Arbeiter zwischen 1963 und 1973 von ca. 0,7 auf etwa 2,2 Mio zu, womit sich deren Anteil an der Arbeiterschaft von ursprünglich ungefähr 5,5 % beinahe verdreifachte (s. Tabelle 7).
Eine qualitative nationalitätsspezifische Aufschlüsselung der Arbeiterschaft macht deutliche Strukturunterschiede zwischen In- und Ausländern erkennbar (s. Tabelle 15).

Tabelle 15: Leistungsgruppenstruktur bei männlichen Industriearbeitern 1972

	LG 1	LG 2	LG 3
Inländer	62	31	7
Ausländer	14	53	33

Quellen: Bundesanstalt für Arbeit III a.a.O., S. 80;
LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 159

Vergegenwärtigt man sich die Qualifikationsabstufung der ausl. Arbeitskräfte, das relativ stabile Qualifikationsgefüge der im Inland beschäftigten Arbeiter insgesamt, den Wandel der Beschäftigungsstruktur sowie die Entwicklung der Anteile von Inländern und Ausländern an der Arbeiterschaft, so läßt sich ein "upgrading"-Prozeß bei Inländern in zweifacher Hinsicht ablesen:

- innerhalb der Arbeiterschaft
- vom Arbeiter- zum Angestelltenstatus.

Das Beispiel der Rentenversicherung macht deutlich, daß die ausl. Arbeitskräfte auch hier eine Art "Ersatzfunktion" innegehabt haben. Damit erweitert sich der Bereich der partiellen Interessenidentitäten in puncto Ausländerbeschäftigung: Nicht nur Unternehmen und Gewerkschaften, auch den für die Wirtschaftspolitik Zuständigen kann hypothetisch ein teilweises Interesse an der Ausländerbeschäftigung unterstellt werden, um spezifische Engpässe leichter zu überwinden.
Generell manifestieren sich die Kosten oder Nachteile der Ausländerbeschäftigung eher längerfristig; da die Politiker an mehr kurzfristigen Resultaten ihres Handelns gemessen werden, ergaben sich im Prinzip für sie aus einer positiven Haltung zur Ausländerbeschäftigung zunächst mögliche Vorteile.
Auch eine vermehrte oder erst ermöglichte Kompatibilität sonst prinzipiell konkurrierender Zielsetzungen bestärkt die Neigung, eine staatliche Datensetzung als wahrscheinlich anzunehmen, die die Ausländerbeschäftigung bewußt einbezog.

1.7 Strukturelle Implikationen im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung

Nachdem bereits bei den faktischen oder hypothetischen temporären Vorteilen teilweise deren Grenzen anklangen, prüfen wir nun allgemein die längerfristigen Implikationen der Ausländerbeschäftigung. Zunächst beschäftigen wir uns mit der ökonomischen Integration der ausl. Arbeitskräfte in die deutsche Volkswirtschaft und denkbaren Segmentierungen auf dem Arbeitsmarkt. Sodann fragen wir, inwieweit ursprünglich gegebene oder spätere Arbeitsmarktungleichgewichte bei Ausländerbeschäftigung vermindert bzw. verhindert werden konnten; damit im Zusammenhang interessiert, ob ökonomische Friktionen dabei letztlich reduziert, aufgeschoben oder verstärkt wurden.

1.7.1 Ökonomische Integration der ausländischen Arbeitskräfte und Dualisierung des Arbeitsmarktes

Strukturelle Funktionen, strukturelle Wirkungen sowie temporäre Vorteile der Ausländerbeschäftigung führen zu der Frage, wie abhängig die Wirtschaft eines Landes von der Mitarbeit von ausl. Arbeitskräften wird. Diese Fragestellung ist relevant bei einer Vielzahl von tiefgreifenden Datenkranzänderungen[1]; gemeinsam ist die Suche nach dem Ausmaß der ökonomischen Integration der ausl. Arbeitskräfte in die Volkswirtschaft eines Einwanderungslandes. Daß eine Abhängigkeit besteht, steht außer Zweifel. Weniger eindeutig erscheinen deren Meßbarkeit und Ausmaß. "The degree to which one might trade off short-term flexibility against long-term dependency is essentially a matter of personal judgement. Unfortunately one cannot have the short-term advantages of labour import without the long-term disadvantage of dependency."[2]

Die Abhängigkeit von der Ausländerbeschäftigung wird u. a. von der Art des Strukturwandels sowie der Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft der inländischen Wirtschaftssubjekte determiniert; damit sind aber wieder Phänomene angesprochen, die überhaupt erst mit zu der Ausländerbeschäftigung geführt haben. Die ökonomische Integration von ausl. Arbeitskräften äußert sich in einer aus unterschiedlichen Gründen bestehenden - zumindest temporären - Nicht-Substituierbarkeit von ausl. durch inländische Arbeitskräfte. Über Komplementaritätsbeziehungen verschiedener Arbeitskräftekategorien kann dies z. B. bei einem Mangel an

---

[1] Z.B. eine prägnante Umkehrung der Arbeitsmarktungleichgewichte. In der Frühphase der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik wie auch in der Schweiz wurde die Befürchtung artikuliert, eine auf ausl. Arbeitskräfte ausgerichtete Volkswirtschaft könnte mehr oder weniger paralysiert werden, wenn - aus welchen Gründen auch immer - ein Exodus dieser Arbeitskräfte erfolgen würde.

[2] BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 36

ausl. Arbeitskräften weiter ausstrahlen[1]; viele der Ausländern übertragenen Funktionen sind Voraussetzungen für die ökonomischen Funktionen von Inländern. Damit ist in der Frage des Komplementaritätscharakters insofern ein Wandel eingetreten, als ursprünglich die ausl. Arbeitskräfte komplementäre Faktoren repräsentierten, heute aber auch die umgekehrte Relation gültig ist.

Man kann die Ausländerquote global als Maß für die Abhängigkeit der Wirtschaft betrachten.[2] Einmal sind jedoch nicht sämtliche ausl. Arbeitskräfte so in den volkswirtschaftlichen Organismus eingegliedert, daß sie für dessen Funktionieren von essentieller Bedeutung sind. Zum anderen sagt die genannte Kennzahl auch nichts aus über die Konzentration von ausl. Arbeitskräften in bestimmten Bereichen, Regionen und Funktionen der Wirtschaft.[3] Insbesondere in Boomphasen signalisiert die Ausländerquote u. E. lediglich den tatsächlichen Rückgriff auf die Arbeitsreserven des Auslands und damit einen ziemlich überhöhten realisierten Maximalwert.

---

[1] So wird in Gewerkschaftskreisen nach dem Anwerbestop die Befürchtung geäußert, dadurch könne die Produktion gefährdet und die Sicherheit der Arbeitsplätze für Einheimische in Frage gestellt werden, vgl. o.V.: Arbeitsmarkt. Weniger Selbständige. In: Wirtschaftswoche 28. Jg. (1974) Heft 14, S. 22. Beispielsweise sind c. p. Arbeitsplätze für Angestellte in einer Automobilfabrik nur so lange gewährleistet, als Arbeitskräfte für die Verrichtung von Montagearbeiten am Fließband vorhanden sind zu Bedingungen, die die Wettbewerbsfähigkeit erhalten, vgl. LAMBERTS, W. H a.a.O., S. 157 ff. Und dies sind auch z.B. 1976 noch zu einem hohen Grad ausl. Arbeitskräfte.

[2] Vgl. STIENS, G.: Zur infrastrukturorientierten Plafondierung der Ausländerbeschäftigung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 49-57, vgl. S. 49

[3] Es geht dabei weniger um den individuellen Ausländer, sondern vielmehr um ausl. Arbeitskräfte allgemein mit deren spezifischen Eigenschaften; d.h. der einzelne Ausländer ist häufig substituierbar durch einen anderen Ausländer, solange dies - institutionell - möglich ist. Die Frage, ob die Bundesrepublik ein Einwanderungsland ist oder nicht, ist dabei eng verknüpft mit dem Problem der ökonomischen Integration der ausl. Arbeitskräfte.

Arbeitskräfte übernehmen aber nicht ausschließlich marginale Funktionen. Im Gegensatz zu den intramarginalen dienen marginale Arbeitskräfte insbesondere dem Ausgleich konjunktureller Spitzen und erfüllen damit eine wichtige ökonomische Pufferfunktion, im einzelnen Unternehmen wie in der Gesamtwirtschaft.[1] Einen realisierten kurzfristigen Minimalwert drückt somit der "harte Kern" der beschäftigten Ausländer aus, wie er sich in rezessiven Perioden manifestiert.[2] Dabei von Intensität der Rezession, die Form der praktizierten Ausländerbeschäftigungspolitik sowie die Ausprägung des Strukturwandels sind dabei wichtige Determinanten der in diesen variablen ökonomischen Abhängigkeit von ausl. Arbeitskräften. Inländer konnten häufig in einem "upgrading"-Prozeß auf intramarginale Arbeitsplätze gelangen als Ausländer oder als Folge der Ausländerbeschäftigung, während ausl. Arbeitskräfte tendenziell marginale Beschäftigungen übernahmen. Im Laufe der Zeit konnten auch zahlreiche Ausländer intramarginale Betätigungen ergreifen mit der Konsequenz des Nachrückens weiterer Ausländer.[3] Zu den intramarginalen Arbeitsplätzen zählen aber auch diejenigen, die von den Arbeitsbedingungen her nicht sehr attraktiv sind und daher von inländischen Arbeitskräften - sind Alternativen vorhanden - gemieden werden. Hier handelt es sich um Funktionen, deren Bedingungen (Entgelt, Status, Arbeitszeit) nicht deren volkswirtschaftlicher Bedeutung entsprechen.

Inwieweit kann man also von der Ausprägung eines dualen Arbeitsmarktes für in- und ausländische Arbeitskräfte ausgehen? Etwas zugespitzt formuliert, läßt sich ein dualer Arbeitsmarkt damit charakterisieren, daß sich tendenziell zwei Teilmärkte mit mehr oder weniger begrenzter Durchlässigkeit herausbilden.

---

[1] In Anlehnung an ein betriebswirtschaftliches Bilanzprinzip könnte man approximativ deren Situation als Grenzanbieter mit "last in, first out" charakterisieren. "The peripheral worker in our (USA HB) society provides the economy with a very important part of the flexibility which it must have if it is to be efficient and dynamic", MORSE, D.W.: The Peripheral Worker in the Affluent Society. In: Monthly Labor Review Vol. 91 (1968) Heft 2, S. 17-20, S. 20

[2] 1967 minimal ca. 1 Mio ausl. Arbeitskräfte bei einer maximalen Arbeitslosenzahl von über 600 000 Personen. 1975/76 haben sich beide Größen in etwa verdoppelt.

[3] Vgl. z.B. Phase II bei LUTZ, V. a.a.O., S. 19

Wir haben mehrfach unterstrichen, daß sich die spezifischen Eigenschaften der ausl. Arbeitskräfte und deren Arbeitsbedingungen überwiegend von denen der Inländer unterscheiden. Es wäre jedoch sicherlich übertrieben anzunehmen, daß nicht auch Inländer "typische" Ausländerarbeitsplätze einnehmen[1] und umgekehrt. Weder eine strenge sektorale noch eine strikte funktionale Abgrenzung deutet sich an. Dennoch kann man u. E. im Anschluß an die ökonomische Integration der ausl. Arbeitskräfte berechtigterweise eine tendenzielle Dualität des Arbeitsmarktes unterstellen, die sich z. B. in struktureller Arbeitslosigkeit äußert. Dabei beeinflußt die gesamtwirtschaftliche Situation die Dichotomie des Arbeitsmarktes.

Letztere dürfte im Zustand der Vollbeschäftigung und in frühen Phasen der Zuwanderung am akzentuiertesten (gewesen) sein, wobei ein gegebener Bestand an ausl. Arbeitskräften bereits in die Beschäftigungszielsetzung eingeht. Ein darüber hinausgehendes Beschäftigungsniveau führt tendenziell - vorausgesetzt, es existieren keine administrativen Barrieren - zu einem weiteren Nachrücken von ausl. Arbeitskräften. Eine Durchlässigkeit der "submarkets" ist in der Qualifikationshierarchie dann von unten nach oben anzunehmen, sei es über die Qualifizierung von Arbeitskräften, sei es über die Verringerung bzw. Anpassung der Arbeitsplatzanforderungen oder eine Kombination beider Prozesse. Als komplementäre Faktoren vermehren ausl. Arbeitskräfte in expansiven Phasen die Beschäftigungsmöglichkeiten für Inländer.

In einer Unterbeschäftigungssituation mit Arbeitslosigkeit sowohl unter in- als auch unter ausländischen Arbeitskräften ergeben sich eher umgekehrte Tendenzen. Dabei ist die Komplementaritätsbeziehung nicht invariant. Bei prinzipiell substitutionalem Verhältnis könnten Inländer vielmehr die Tätigkeiten von Ausländern übernehmen. Dazu wäre aber zumeist wegen der Heterogenität der Arbeitsplätze die Bereitschaft zu negativer funktionaler Mobilität ("downgrading") erforderlich, damit eine Durchlässigkeit der "submarkets" von oben nach unten in der Hierarchie der Qualifikationen.

---

[1] Vgl. z.B. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 50

Die Konkurrenzsituation zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften wird in Unterbeschäftigungsphasen jedenfalls ausgeprägter; bei zunehmender Sensibilität der Inländer für die Vorgänge auf dem Arbeitsmarkt wächst die Tendenz, Ausländer als substitutionale Faktoren zu betrachten, zuweilen auch lediglich auf emotionaler Ebene, nachdem ursprünglich durch die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung mit zunächst ausgesprochenem Komplementaritätscharakter Erwartungen induziert wurden, die auf eine Perpetuierung dieses Verhältnisses abzielten. Verfestigte eine langwährende günstige Arbeitsmarkt-Lage die Erwartungen der inländischen Arbeitnehmer hinsichtlich der angestrebten oder erwarteten Tätigkeit, Arbeitsbedingungen, Einkommen u. ä., hat die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften dazu beigetragen, daß relativ ungünstige Arbeitsbedingungen im weiten Sinne in bestimmten Wirtschaftsbereichen beibehalten werden konnten. Daraus resultiert dann eine tendenzielle Vergrößerung der Divergenz zwischen Erwartungen einerseits und Realitäten andererseits in puncto Arbeitsbedingungen, wenn konjunkturelle und/oder strukturelle Momente tiefgreifende Veränderungen bewirken, eine vermehrte Substitutionalität Ausländer/Inländer sich unter dem Signum der vor allem oder ausschließlich für Inländer gültigen Beschäftigungszielsetzung einstellen und die Seite der inländischen Arbeitskräfte verstärkt als Anpassungsträger fungieren muß.[1]

So ist allgemein ein beträchtlicher Rückgang der Bereitschaft von Inländern evident, manuelle Tätigkeiten im Produktionsbereich zu übernehmen oder in einigen Dienstleistungssektoren tätig zu werden.[2] Dies gilt sowohl für Berufsanfänger als auch für Arbeitnehmer, die ihren angestammten Beruf nicht mehr ausüben können. Abgesehen von institutionellen und sozialen Aspekten, scheitert eine einfache Substitution von Ausländern durch Inländer daran, daß die Arbeitsplätze der Ausländer

---

[1] Die genannte Divergenz hatten wir bereits als charakteristisch für eine permanente Voll- bzw. Überbeschäftigungssituation bezeichnet. Der bedeutsame Unterschied zwischen beiden Konstellationen ist mit der Hypothese des konjunkturellen Einflusses auf die Anpassungsträgerschaft verbunden.

[2] Vgl. SCHMID, G. a.a.O., S. 247

nicht nur regional und sektoral, sondern auch eben innerhalb der Betriebe - Konzentration im Fertigungsbereich - anders verteilt sind als die Funktionen, Fertigkeiten und Ansprüche arbeitssuchender Inländer.[1] Kann hierfür nur die aus der Erwartungshaltung resultierende mangelnde Mobilitätsbereitschaft verantwortlich gemacht werden? Entsprechen nicht vielmehr auch die betreffenden Arbeitsplätze vielfach von ihren Bedingungen her nicht mehr dem erreichten Lebensstandard? Unternehmen müssen so auch bereit sein, Ausländer durch Inländer zu substituieren.[2] Wäre die Hypothese der allgemeinen Inländerpräferenz gültig, bedürfte dies keiner Erwähnung. Diese Bereitschaft müßte wohl eine Reihe von "Vorleistungen" implizieren, für die aber konjunkturbedingt für die Unternehmen u. U. keine Veranlassung besteht.[3]

---

[1] Dies erklärt partiell die Schwierigkeiten bei der Realisierung der Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten von Ausländern bei gesamtwirtschaftlicher Unterauslastung. WEBER findet es "grotesk", daß beispielsweise im Winter 1976 Unternehmen oder ganze Branchen bei ungewöhnlich hoher Arbeitslosigkeit von nicht zu befriedigendem Arbeitskräftebedarf für ehemals typische Ausländerfunktionen berichten, vgl. WEBER, R.: Ausländerbeschäftigung. Realistische Konzeption gesucht. In: Der Arbeitgeber 28. Jg. (1976) Heft 3, S. 123 f, vgl. S. 123

[2] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 139

[3] Es gibt Beispiele dafür, daß ein Wandel der Arbeitsbedingungen inländische Arbeitskräfte zu bestimmten Beschäftigungen zurückholen kann. War Ende der 60er, Anfang der 70er Jahre in der Müllabfuhr ein eindeutiger Trend einer zunehmenden Majorität von Ausländern zu erkennen, muß es im Jahre 1974 und später den Betrachter überraschen zu erfahren, daß in manchen Städten die Müllabfuhr wieder fest in Händen inländischer Arbeitskräfte ist, vgl. SZ v. 12./13.10.74, S. 25; SZ v. 30.10.74. Einige Argumente erscheinen geeignet, diesen Wandel zu erklären:
- Verbesserung der Arbeitsbedingungen im engen Sinne,
- die Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst,
- eine konjunkturunabhängige Dienstleistung bei konjunktureller-struktureller Unsicherheit.

Demgegenüber beklagt der Verband für das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe während der gesamten Rezession Mitte der 70er Jahre das Fehlen von ca. 50 000 Arbeitskräften und fordert eine partielle Durchbrechung des Anwerbestops, weil sonst keine Möglichkeit bestünde, diese Arbeitsplätze zu besetzen, vgl. z.B. SZ v. 15.11.74, S. 30; FAZ v. 10.3.77, S. 12. Hierfür müssen die relativ unangenehmen Arbeitsbedingungen i.w.S. verantwortlich gemacht werden, vgl. z.B. o.V.: Hotel- und Gaststättengewerbe. In: IAA-Nachrichten 11. Jg. (1975) Nr. 1, S. 4; JUDICE, J.: "M" les maudits. In: Europ No. 3 (1978), S. 46-48, vgl. S. 48

Jedoch existiert offensichtlich generell in vielen Ländern eine Divergenz zwischen Ausbildung und Beschäftigung dergestalt, "..., daß das Bildungswesen vieler Länder häufig nicht die Art von Arbeitern hervorbringt, die ihre Wirtschaft braucht; umgekehrt hat die Wirtschaft nicht immer die Arbeitsplätze zur Verfügung, die sich die jungen Leute wünschen."[1] Somit sind solche divergierenden Tendenzen auch in Volkswirtschaften ohne signifikante Ausländerbeschäftigung erkennbar. Allerdings dürfte die Zuwanderung von Arbeitskräften dazu beigetragen haben, solche Divergenzen zwischen Arbeitsplatz- und Qualifikationsprofilen von Inländern bei staatlicher Förderung qualifizierter Ausbildung zu verschärfen und damit eine partielle Dualisierung des Arbeitsmarktes herbeizuführen. Konsequenz eines dualen Arbeitsmarktes, bei dem der Übergang von einem Teilmarkt zum anderen nur unzureichend funktioniert, ist der Tendenz nach Arbeitskräfteknappheit in bestimmten Bereichen bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit in anderen.

1.7.2 Dynamisierung des Arbeitsmarktungleichgewichtes - Milderung, Aufschub oder Verstärkung ökonomischer Friktionen?

Führen eine fortgeschrittene ökonomische Integration der ausl. Arbeitskräfte und eine partielle Dualisierung des Arbeitsmarktes zu dem Schluß einer Dynamisierung im Sinne von Aufrechterhaltung des Arbeitsmarktungleichgewichtes?
Nach traditioneller Auffassung sind partielle Über- und Unterbeschäftigungssituationen gleichsam unvermeidliche vorübergehende Friktionen auf dem Weg zu einem Optimum, sprich Gleichgewicht.[2] Ist nun die "Lücke" auf dem Arbeitsmarkt größer oder kleiner geworden trotz oder gerade wegen des beachtlichen Ausmaßes der Ausländerbeschäftigung?

---

[1] O.V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3

[2] Vgl. z.B. LAMBERTS, W. I a.a.O., S. 181

Wanderungen innerhalb des Systems der Weltwirtschaft werden ausgelöst von interdependenten Änderungen der Nachfrageentwicklung und -verteilung, der Preisrelationen interregional oder international gehandelter Güter bzw. Produktionsfaktoren, der Kapitalverteilung, des technischen Fortschritts u. ä.; Wanderungen von Arbeitskräften wirken dabei endogen wiederum strukturbildend auf die genannten Größen zurück. Denn - wie erwähnt - der Anpassungsschritt schließt z. B. eine "Standortverlagerung" der Nachfrage nach Gütern und Diensten ein, welche ihrerseits erneut eine örtliche Veränderung der Faktornachfrage nach sich ziehen kann. Eine Anpassung durch internationale Wanderungen des Faktors Arbeit mit der Intention als Schritt in Richtung auf ein Gleichgewicht wird also gleichsam Quelle eines neuen Ungleichgewichts, wodurch neuerliche Güterbewegungen und/oder Faktorwanderungen induziert werden.[1] Eine a priori-Aussage, ob derartige Anpassungsbewegungen letztlich stabilisierend oder destabilisierend wirken, kann nicht allgemein getroffen werden. In aller Regel sind internationale Arbeitswanderungen aber nicht als ein einmaliger Anpassungsschritt an ein Ungleichgewicht oder eine Gleichgewichtsstörung aufzufassen, sondern gewissermaßen als dauernde Begleiterscheinung einer wachsenden Wirtschaft, wenn andere Anpassungsmechanismen nicht durchschlagen.[2]

Das heißt nun allerdings: Hätte es sich Anfang der 60er Jahre - man beachte die Arbeitsmarkt-Situation zu jenem Zeitpunkt - um einen einmaligen Wanderungsschub gehandelt, und hätte man diese Einmaligkeit als Datum verkündet und damit die Erwartungen der Wirtschaftssubjekte entsprechend geprägt, so hätten - direkt oder indirekt über verschiedene Komponenten des Datenkranzes - kontraktive Rückwirkungen auf die folgende Entwicklung des Arbeitsplatzangebotes erwartet werden dürfen. Stattdessen wurden in den 60er Jahren Anwerbeabkommen mit immer neuen Volkswirtschaften geschlossen, was Unternehmer- und Arbeitnehmererwartungen in Richtung auf eine mögliche kontinuierliche Ausdehnung der Ausländerbeschäftigung hin beeinflussen mußte. Mit der Einschränkung,

---

[1] Vgl. TERMOTE, M. a.a.O., S. 226 ff.

[2] Analogie zu HOLZHEU, F.: Regionales Wachstum und interregionale Kapitalbewegungen. In: Kyklos Vol. XXII (1969), S. 417-453, vgl. S. 450

daß der Effekt der Wanderungen nicht für sich allein genommen bestimmt werden kann, und in Übereinstimmung mit der Hypothese der Expansionsfunktion der Ausländerbeschäftigung steht die Folgerung von deren wachstumsfördernder Wirkung mit der Konsequenz eines c. p. immer wieder neuen Arbeitskräftebedarfs.[1]

Eine bis zum Beginn der Rezession Mitte der 70er Jahre erfolgende Zunahme der Anzahl der Arbeitsplätze für abhängig Beschäftigte kontrastiert dabei mit einem Rückgang der Anzahl inländischer Arbeitskräfte.[2] Ein Blick auf die quantitative Entwicklung der offenen Stellen zeigt - von den Rezessionsjahren 1967 und ab 1974 abgesehen - bei einer kontinuierlichen Zuwanderung von Arbeitskräften praktisch keine nachhaltig rückläufige Tendenz der Vakanzen auf. Scheidet man die Möglichkeit der völligen Unabhängigkeit der Arbeitsmarkt-Entwicklung von der Ausländerbeschäftigung aus, würde der statistische Augenschein also eine Perpetuierung der Arbeitsmarktungleichgewichte bei Ausländerbeschäftigung vermuten lassen.[3]

Eine abschließende umfassende Beurteilung scheitert einmal an der Interdependenz der verschiedenen Ursachen, zum anderen vor allem auch an der Ungewißheit einer alternativen Entwicklung von Arbeitsnachfrage und -angebot ohne bzw. mit stark reduzierter Ausländerbeschäftigung. Diese Fakten führen dazu, ein Urteil eindimensional zu fällen, indem lediglich die faktische Entwicklung des Arbeitsmarktes analysiert wird unter Einbeziehung erkennbarer oder hypothetischer Einflüsse der Ausländerbeschäftigung. Hier deuten u. a. die expansive Pufferfunktion sowie die Rolle

---

[1] Wir erinnern an die Argumentation einer relativ überhöhten Grenzeffizienz des Kapitals, s. S. 65

[2] 1962-1975 von 26,2 Mio auf 24,5 Mio Erwerbstätige, vgl. STINGL, J.: Ausbilden auf Vorrat. In: Arbeit und Sozialpolitik 31. Jg. (1977) Heft 1, S. 13. Siehe aber S. 153 f und S. 175

[3] Ungeachtet der Vorbehalte gegenüber der Aussagefähigkeit des Indikators "offene Stellen" könnte diese Vermutung aufrechterhalten werden, wenn der statistische Reflex der offenen Stellen im Zeitverlauf einigermaßen unverändert wäre. Dagegen spricht zwar tendenziell ein überdurchschnittlich hoher Einschaltungsgrad der Arbeitsämter im Hinblick auf ausl. Arbeitskräfte, ohne daß der Argumentation damit aber der Boden entzogen wäre.

der Erwartungen auf eine nur begrenzte Abschwächung von Ungleichgewichten im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung hin. Vergegenwärtigt man sich den grundsätzlichen Symptomcharakter der Ausländerbeschäftigung, wobei die tendenzielle Aufrechterhaltung bzw. Flankierung der zugrundeliegenden Ursachen durch die Ausländerbeschäftigung dieser allerdings ursachenähnlichen Charakter verleihen konnte, so erscheint es doch plausibel, der Ausländerbeschäftigung in Grenzen durchaus Kausalität für eine Dynamisierung der Arbeitsmarktungleichgewichte zuzuerkennen.[1]

Unter eine Dynamisierung der Arbeitsmarktungleichgewichte muß natürlich auch ein Umschlagen in eine umgekehrte Diskrepanz subsummiert werden. Trotz einer partiell realisierten kontraktiven Pufferfunktion der Ausländerbeschäftigung[2] manifestieren sich Mitte der 70er Jahre und später bei einer immer noch erheblichen Ausländerbeschäftigung und einem zunehmenden inländischen Arbeitsangebot gravierende strukturelle Divergenzen, die offensichtlich (der Hypothese) einer strikten Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt entgegenstehen. Damit betrachten wir aber bereits zwei verschiedene Konstellationen: ein allgemeines Ungleichgewicht, das sämtliche im Inland befindliche Arbeitskräfte einschließt, und ein fiktiv spezifisches, das allein auf Inländer gemünzt ist (Inlands- und Inländerkonzept).
Erkennt man strukturelle Arbeitslosigkeit von Inländern nur in dem Rahmen, als tatsächlich angebotene, aber unbesetzte Arbeitsplätze zur Verfügung stehen, dann läge trotz der massiven Gesamtarbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre und später keine besonders akzentuierte struktu-

---

[1] Die Ausländerbeschäftigung als "self-feeding process" vor allem bei Nachzug von Familienangehörigen, vgl. BOEHNING, W. R. II a.a.O., S. 13; "Eigengesetzlichkeit der Zuwanderungen" infolge einer Diffusionstendenz der Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften, vgl. o.V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3

[2] Ein Rückgang von 2,6 Mio auf ca. 1,9 Mio ausl. Arbeitskräfte von 1973 bis 1977.

relle Arbeitslosigkeit für Inländer vor.[1] Als Folge der ökonomischen sowie rechtlichen Integration der ausl. Arbeitskräfte und der sichtbaren Dualisierung des Arbeitsmarktes ist eine wesentlich massivere strukturelle Inländer-Unterauslastung als teilweise direkte oder indirekte Folge der Ausländerbeschäftigung zu vermuten.[2] Dann wäre auch in diesem Sinne eine Perpetuierung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung als plausibel zu bezeichnen.[3]

---

[1] Vgl. CRAMER, U. u.a.: Zum Problem der 'strukturellen Arbeitslosigkeit'. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 9. Jg. (1976) Heft 1, S. 70-83. Der Ansatz ist u.E. höchstens für einen geschlossenen Arbeitsmarkt adäquat; bei einem offenen Arbeitsmarkt sind im Prinzip bei einer de iure Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt auch die vorhandenen, von ausl. Arbeitskräften besetzten Arbeitsplätze zu berücksichtigen. Sicherlich wäre deren einfache Addition zu der oben genannten Größe aber ebenso unzutreffend. Beide Werte stellen unrealistische Extreme dar.
Allgemein mißachtet dieser Ansatz, daß das Angebot von Arbeitsplätzen gerade wegen struktureller Anpassungsprozesse gesunken ist. Außerdem ist die tatsächliche Zahl offener Stellen wesentlich höher als die statistisch ausgewiesene.
Die Frage, ob eine quantitative Unterscheidung zwischen den verschiedenen Arten von Arbeitslosigkeit vorgenommen werden könne, wird vom Sachverständigenrat generell verneint, vgl. Sachverständigenrat JG 1976, a.a.O., S. 126

[2] Die strukturelle Würdigung der Ausländerbeschäftigung ist entsprechend bei weitem nicht einhellig. Sieht POULLAIN Anfang des Jahres 1974 in der zu starken Ausländerbeschäftigung das 'größte Strukturproblem der Bundesrepublik', vgl. o. V.:POULLAIN gegen Lockerung der Stabilitätspolitik. In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 4 (1974), S. 3 f - ähnlich allgemein o.V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3; KLAIBER, W., LECKSCHEIDT, J.: Strukturanpassung oder Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze? In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976)Heft 7, S. 366-369, vgl. S. 368 -, glaubt KUBUSCH, D. a.a.O., S. 423, Anzeichen für eine zunehmende Bedeutungslosigkeit der Ausländerbeschäftigung als Problem zu erkennen. Hier bietet sich auch die Interpretationsmöglichkeit, daß Beschäftigungsprobleme für Inländer überragendes Gewicht gewinnen würden, was aber wiederum nicht unabhängig von der Ausländerbeschäftigung wäre.

[3] Die These, eine - infolge der Anwerbemöglichkeit unterbliebene - stärkere Nutzung des inländischen Potentials hätte zwangsläufig auch zu einer entsprechend höheren Unterauslastung von diesem ab Mitte der 70er Jahre führen müssen, ist wegen der fehlenden Identität der Produktions- und Beschäftigungsstruktur mit bzw. ohne Ausländerbeschäftigung zu relativieren, d.h. der faktische Abbau der Ausländerbeschäftigung läßt sich nicht einfach auf die fiktive Konstellation verstärkter Inländeraktivierung übertragen. Insgesamt ist es wohl kaum möglich, einen Nettoeffekt gegenläufiger Tendenzen (Folgen der Komplementarität zwischen in- und ausländischen Arbeitskräften; unterbliebene stärkere Nutzung des inländischen Potentials; Aufschub des Wandels in der Beschäftigungsstruktur; Expansionseffekt der Ausländerbeschäftigung) annähernd zu ermitteln.

Aus der Sicht der Gewerkschaften ist die Arbeitsmarkt-Lage z. B. im Herbst 1973 - einer konjunkturell nicht extremen Phase und vor Verkündung des Anwerbestops - durch folgende Ungleichgewichte gekennzeichnet:[1]

- Zunahme der strukturellen Unterschiede zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot,
- Verschwendung inländischer Reserven bei rascher Steigerung der Ausländerbeschäftigung (Inländerpriorität).

Zur Wertung dieses Statements stellen wir die Arbeitsmarkt-Daten des 3. Quartals 1969 und des 3. Quartals 1973 einander gegenüber. Daraus wird ersichtlich:

- eine ungefähre Verdoppelung der Anzahl der Arbeitslosen, von 159 000 auf 286 000 bei noch geringer absoluter Ausländer-Arbeitslosigkeit;[2]
- die Abnahme der Zahl der offenen Stellen um fast 30 % von 784 000 auf 578 000;
- eine Zunahme der Zahl der ausl. Arbeitskräfte um über 900 000.[3]

Bei einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Erweiterungsinvestitionen (s. Schaubild 15) und einem temporär leichten Rückgang der Zahl inländischer abhängig Beschäftigter (s. Tabelle 9) scheint die Feststellung zunehmender (potentieller) struktureller Ungleichgewichte berechtigt.

---

[1] Vgl. o.V.: Zur These von der Überbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 9, S. 328; o.V.: Zur Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 u. 1974. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 11, S. 410-432, vgl.S . 418

[2] Wobei sich allerdings der Anteil der Ausländer-Arbeitslosigkeit etwa verdoppelt hat bei einer Erhöhung der Ausländerquote um rund ein Drittel,

[3] Vgl. o. V.: Beschäftigung und Arbeitsmarkt. In: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4 Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen Nr. 2 (1974), Punkt 5 o.S. und Nr. 2 (1975), Punkt 5 o.S.

Die Erkenntnis, bei akzentuierter Ausländerbeschäftigung sei das globale Arbeitsmarktungleichgewicht über längere Zeiträume hinweg nicht wesentlich vermindert worden bzw. schließlich ins Gegenteil umgeschlagen, ist zunächst unter dem Aspekt der abgeleiteten Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt und des Symptomcharakters der Ausländerbeschäftigung zu sehen. Kausale Zusammenhänge erscheinen zwar durchaus plausibel, sind aber mangels sicherer Hypothesen über die Multiplikatoreffekte der Ausländerbeschäftigung u. ä. schwierig zu belegen. Vor allem in Phasen der Unterbeschäftigung gewinnen sie bei unzureichender Pufferfunktion Profil; ebenso sind z. B. bei ausgeprägten Rückwirkungen der Ausländerbeschäftigung auf das Investitionsverhalten kausale Beziehungen gegeben.

Der Ausländerbeschäftigung ist - kurzfristig - eine Verbesserung der Arbeitsmarktflexibilität zuzuschreiben. Ist damit längerfristig eine Milderung, Verstärkung oder lediglich ein Aufschub ökonomischer Friktionen eingetreten?
Sicherlich hat der Arbeitskräfteimport die Auswirkungen des Wandels in der Produktions- und Beschäftigungsstruktur für die inländischen Erwerbspersonen teilweise gemildert. Strittiger ist die Frage, ob damit der Strukturwandel selbst verlangsamt worden ist.
Die positiven Arbeitsmarkt-Effekte sind primär Ausfluß der Neuzuwanderung von ausl. Arbeitskräften wegen deren in diesem Moment vollkommener Mobilität. Wenn der Ausländerbeschäftigung eine Art Selbstverstärkereffekt innewohnt, ein zunehmender Ausländerbestand in seiner spezifischen Konstellation aber wachsende Schwierigkeiten bereitet, kann eine laufende Anwerbung als arbeitsmarktpolitisches Instrument dauerhaft keine Anwendung finden, es sei denn, die ausl. Arbeitskräfte kehren regelmäßig nach einigen Jahren aus freien Stücken oder gezwungenermaßen (Rotationsprinzip) in ihr Heimatland zurück. Ohne einen solchen freiwilligen und/oder erzwungenen Austausch muß der Ausländerzustrom eines Tages exogen gestoppt oder stark reduziert werden, wenn die gesamtwirtschaftliche Situation dies nicht von selbst bewirkt. Dann muß sich die Wirtschaft an der vorhandenen Bevölkerung orientieren;

ohne die Rückgriffsmöglichkeit auf ausl. Arbeitskräfte hätte sie sich - entsprechend der Hypothese der Anpassungsinzidenz - schon viel früher auf das inländische Potential konzentriert.[1]

Eine wirtschaftspolitische Umkehrung des Trends erfordert teilweise umwälzende Neuerungen in der Beschäftigungs- und Lohnpolitik.[2] Diese Erfordernis wurde jedoch bereits als Alternative zum Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte überhaupt unterstrichen. Damit zeigt sich, daß eine Anpassung an veränderte Umweltdaten auf Dauer nicht zu umgehen ist.

Die These der Milderung der Friktionen des Strukturwandels kann weiter z. B. nur so lange Gültigkeit beanspruchen, als die Aufrechterhaltung eigentlich nicht mehr konkurrenzfähiger Produktionen (im Hinblick sowohl auf Verfahren als auch auf Produkte) "künstlich" gelingt. Damit diese Milderung nicht nur temporär ausfällt, müssen strukturelle Anpassungen vorgenommen werden für den Zeitraum, in dem die ursprünglich eingeschlagene Politik aus den verschiedensten Gründen heraus nicht mehr verfolgt werden kann.

Sicherlich bringt kurzfristiger Strukturwandel ohne Zuzug von ausl. Arbeitskräften ökonomische Friktionen mit sich und damit häufig den Ruf nach dem Staat.[3] Wenn jedoch bei Ausländerbeschäftigung die Veranlassung zur Anpassung reduziert und letztere versäumt wird, sind später Friktionen plus eventueller Folgekosten nicht auszuschließen.[4]

Ohne Zweifel bietet Ausländerbeschäftigung eine günstige Voraussetzung dafür, die Anpassung an den Strukturwandel zu erleichtern, wenn nicht dadurch die Veranlassung dazu gemindert wird. Gilt die These, die Ursachen für den Arbeitskräfteimport sowie dieser selbst hätten stärkere (i. S. v. dauerhaftere) Auswirkungen auf die Arbeits- als auf die Produktmärkte gezeitigt,[5] sowie die Vermutung, eines der Hauptprobleme

---

[1] Vgl. KUHN, M. a.a.O., S. 131

[2] Vgl. o. V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3

[3] Vgl. ROSENMÖLLER, Chr. a.a.O., S. 233

[4] Diese sind nur dann auszuschließen, wenn ausl. Arbeitskräfte einen einmaligen Anpassungsbedarf befriedigen können.

[5] Vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 149

entwickelter Volkswirtschaften betreffe die Beschäftigungsstruktur im sekundären Sektor[1], so liegt der Gedanke eines Aufschubs ökonomischer Friktionen bei Ausländerbeschäftigung nahe.
Dies trifft vor allem auf eine außerordentlich exportorientierte Volkswirtschaft wie die der Bundesrepublik zu. Besonders die fortschreitende Industrialisierung und Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel versprechen einen beträchtlichen außenhandelsinduzierten Strukturwandel im sekundären Bereich nach sich zu ziehen.[2] Wurde in den 60er Jahren teilweise versäumt, das Gewicht der Produktion industrieller Massengüter abzubauen, wobei die Daten "Wechselkurs" und "Ausländerbeschäftigung" eine herausragende Rolle gespielt haben[3], so deutet sich ein vermehrter Nachholbedarf an bzw. hat sich in der Zwischenzeit bereits manifestiert.

Betrachten wir den Anwerbestop vom November 1973 als Testmoment für den Arbeitsmarkt. Aus ihrer Arbeitsmarkt-Zielsetzung heraus hatten die Einwanderungsländer Vorkehrungen getroffen, um in Zuwanderung und Ausländerbeschäftigung gegebenenfalls einzugreifen.[4] Ausgehend von einer in der Bundesrepublik de facto großzügig gehandhabten Zuwanderungspolitik mit für die Arbeitsnachfrage quasi freizügigkeitsähnlichem Charakter, gilt es die Flexibilitätswirkungen der radikalen Umkehrung dieser Politik in Form eines Anwerbestops und von Beschränkungen der Binnenwanderungen zu untersuchen, um daraus eventuelle ökonomische Friktionen abzuleiten.

Der Anwerbestop basiert auf § 18 AFG. Birgt diese Vorschrift, bei der Anwerbung von ausl. Arbeitskräften die "schutzwürdigen Interessen deutscher Arbeitnehmer und (eigene Hervorhebung HB) der deutschen Wirtschaft

---

[1] Vgl. SCHMID, G. a.a.O., S. 250

[2] Vgl. DONGES, J.B. u.a.: Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien Heft 123. Tübingen 1973, S. 265

[3] S. Kap. III.2

[4] Vgl. KUNTZE, O.-E. a.a.O., S. 3 ff.; o.V.: Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3; siehe auch S. 127 f

nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes" zu berücksichtigen, nicht einen potentiellen Interessenkonflikt in sich? Diese Klausel, ganz offensichtlich auf Unterbeschäftigung gemünzt, muß mangels Interessenidentität[1] vor allem bei strukturellen Divergenzen zu gegensätzlichen Auffassungen von Arbeitsanbietern und -nachfragern führen.[2]
Die faktische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt vor und nach dem Anwerbestop (s. Tabelle 16) deutet den präventiven Charakter dieser Maßnahme an und läßt diesen Mengenstop als im Einklang mit § 18 AFG und prima facie als folgerichtig erscheinen.[3] Denn die Situation in einigen Bereichen der Wirtschaft läßt vermuten, daß ohne Zuwanderungsstop trotz genereller wirtschaftlicher Unsicherheit und zunehmender Inländerarbeitslosigkeit weitere ausl. Arbeitskräfte angeworben worden wären.[4] Ansonsten wäre die Proklamation des Anwerbestops, abgesehen von dessen psychologischem Effekt, weitgehend überflüssig gewesen.

---

[1] SCHREIBER ist hier anderer Meinung, vgl. SCHREIBER, W. a.a.O., S. 14

[2] Während die Bundesbank - wie die Gewerkschaften - konstatiert, arbeitsmarktpolitische Gründe hätten zu dem Stop geführt, vgl. Deutsche Bundesbank a.a.O., S. 37, wird in einem Organ der Arbeitgeberseite die Frage aufgeworfen, ob dieses Vorgehen arbeitsmarktpolitisch sinnvoll gewesen sei, vgl. o.V.: Anwerbestop lockern. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 5, S. 154; o.V.: Anwerbestopp. Modifizieren -ja oder nein. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 10, S. 370. Diese konträren Standpunkte verdeutlichen divergierende Interessen bzw. Vorstellungen hinsichtlich des Verhältnisses (Komplementarität oder Substitutionalität)der ausl. Arbeitskräfte auf dem inländischen Arbeitsmarkt.

[3] Denn MERX, V. a.a.O., S. 145, kommt beispielsweise für die Rezession 1967 zu dem Schluß, daß im Prinzip die Reduktion des Ausländerbestandes aus freiwilliger Abwanderung und unterbundener Zuwanderung den Erfordernissen des Arbeitsmarktes genügt hätte; keine ausl. Arbeitskraft hätte dann wegen konjunktureller Arbeitslosigkeit die Bundesrepublik verlassen müssen. Dieses Kalkül setzt allerdings vollkommene Mobilität voraus! Ex post gesehen, kam der Stop (oder eine sonstige den Zustrom von ausl. Arbeitskräften dämpfende Maßnahme) zu spät, vgl. auch SCHRÖDER, V.: Auch morgen Gastarbeiter. In: HB v. 30.3.78, S. 3

[4] Bei Verfügung des Anwerbestops bestanden 45 000 Vermittlungsaufträge, die nicht mehr ausgeführt wurden, vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Heft 1 (1974), S. 6 . Während der Rezession Mitte der 70er Jahre fehlten z.B. allein im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe permanent ca. 50 000 Arbeitskräfte.

Tabelle 16: Arbeitsmarktentwicklung 1973/74 (Quartalszahlen)

Jahr	Arbeitslose	Kurzarbeiter	Offene Stellen (in 1 000)
1973	I 233	20	616
	II 252	24	601
	III 286	20	578
	IV 340	111	483
1974	I 425	278	365
	II 532	210	342
	III 668	171	302
	IV 804	511	254

Quelle: Beschäftigung und Arbeitsmarkt. In: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4 Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen Nr. 2 (1975), Punkt 5 o.S.

Aus ordnungspolitischer Sicht kann diese Maßnahme freilich nicht befriedigen. Eine unmittelbare Angebotslenkung wie der Stop des Zuzugs von Arbeitskräften aus Drittländern ist ein mustergültiges Beispiel für einen abrupten Anpassungszwang auf dem Arbeitsmarkt und einen Konflikt zwischen mikro- und makroökonomischen Interessen, und die Rufe aus einzelnen Wirtschaftsbereichen nach Ausnahmen waren entsprechend vielzählig, weil inländische Arbeitskräfte trotz erheblicher Arbeitslosigkeit nicht gewonnen werden konnten.[1] "Der Ausgleichsmechanismus funktioniert nicht mehr so gut, ..."[2] Ohne Anwerbestop hätte er vermutlich besser gearbeitet, besonders bei verstärkter Nachfrage in den "typischen Ausländerbereichen". So aber sind Inländer häufig nicht bereit gewesen,

---

[1] Vgl. o.V.: Anwerbestop lockern. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 5, S. 154; o.V.: Ausländerstopp: Zwei Fliegen mit einer Klappe? In: Der Mittelstand 23. Jg. (1974) Heft 1, S. 24 f, vgl. S. 24. Dabei bestand trotz Anwerbestop noch ein erhebliches Nachzugspotential (z.B. EG); es wird an ca. 1,1 Mio Kinder außerhalb der EG Kindergeld bezahlt. Auch waren einige Hunderttausend Väter und Mütter zuzugsberechtigt, vgl. DIDZOLEIT, W.: Kopfzerbrechen um Gastarbeiterkinder. In: Welt der Arbeit 27. Jg. (1976) Nr. 52, S.7

[2] EBERT, R.: Arbeitsmarkt. Langfristige Aspekte. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 9, S. 315 f, S. 315

Arbeitsplätze zu Bedingungen zu übernehmen, die ausl. Arbeitskräfte nolens volens zu akzeptieren gezwungen sind. Es ist allerdings zu erwarten, daß tiefgreifend verschlechterte Arbeitsmarkt-Verhältnisse inländische Arbeitskräfte à la longue verstärkt veranlassen, ihrerseits erhöhte Anpassungsbereitschaft zu manifestieren.[1] Dies ist u. a. auch von der Ausgestaltung der sozialen Sicherung abhängig.
Die Probleme bezüglich der Inländerpriorität sind also mit dem Anwerbestop nicht gelöst.[2] Könnten einzelne Branchen ihre Vorstellungen durchsetzen, den Anwerbestop partiell zu durchlöchern, so hätte dies eine teilweise Verbesserung der Arbeitsmarkt-Flexibilität zur Folge. Auf diese Weise würden verschiedene Produktionen und Dienstleistungen aufrechterhalten oder ermöglicht zu Lasten - zumindest temporär - einer mittel- und längerfristig akzentuierteren Umstellung auf inländische Arbeitskräfte. Würde sich ohne bzw. mit teilweise aufgehobenem Anwerbestop nicht eine bereits Anfang der 70er Jahre zu beobachtende Entwicklung fortsetzen, die gekennzeichnet ist durch eine simultane Steigerung von Beschäftigung (vor allem der Ausländerbeschäftigung) und Arbeitslosigkeit?[3] Ein möglicherweise dadurch geringerer Abbau der Unterauslastung des inländischen Potentials wäre ein Verstoß gegen die Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt. Damit zeigt sich ein Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarkt-Flexibilität und Inländerpriorität.

---

[1] S. S. 51

[2] Eine Steuerung der Ausländerbeschäftigung über den Preis könnte c.p. die Inländerpriorität vermutlich noch weniger gewährleisten wegen der Überwälzungsmöglichkeit. Während ein strikt angewandter Anwerbestop der legalen Anwerbung im Rahmen seiner Möglichkeiten Einhalt gebietet, sind bei Applikation von Maßnahmen, die am Preis der Ausländerbeschäftigung ansetzen, je nach Preiselastizität der Nachfrage auf den Märkten für Güter und Dienste die Realisierungschancen - nicht zuletzt auch abhängig von den relativen Kosten alternativer Procedere - unterschiedlich.

[3] Vgl. BACH, H.-U. u.a.: Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1973. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 195-202, vgl. S. 195.

Ähnliches ist auch gültig für auf § 19 AFG basierende Einschränkungen der Binnenflexibilität der ausl. Arbeitskräfte. Eine Unterbindung der Anwerbung stört das Funktionieren des Arbeitsmarktes mit teils günstigen, teils ungünstigen Fernwirkungen auf die Beschäftigungssituation von Inländern.[1] Wird der externe Mengenzuwachs beschränkt, kommt der Reallokation des Arbeitskräftebestandes allgemein und des vorhandenen Ausländerbestands im besonderen erhöhte Relevanz zu.[2] Dem würde interne Freizügigkeit der ausl. Arbeitskräfte entsprechen; dabei wäre mit einem relativ vergrößerten Arbeitsangebot, aber auch einer relativ verlangsamten beruflichen Umschichtung im inländischen Potential zu rechnen[3] unter verschärften Konkurrenzbeziehungen zwischen In- und Ausländern. Um andere Zielsetzungen nicht zu verletzen, dürften allerdings keine verzerrenden Anreize[4] die Allokation beeinflussen.

Die Anwendung der Arbeitsverwaltung, die Maxime von § 19 AFG strikter zu befolgen, wirkt dem entgegen und verschärft damit im Prinzip die Auswirkungen des Stops. Von den Arbeitsbedingungen und/oder der Konjunkturreagibilität vieler Arbeitsplätze her gesehen, hätten ausl. Arbeitskräfte häufig eingestellt werden können, was aber der in § 19 AFG konkretisierten Strategie widerspricht. Der im April 1975 bis Frühjahr 1977 verfügte Zuzugsstop für bestimmte "überlastete" Gebiete ist ein Beispiel eines partiellen nachträglichen Korrektivs, das Arbeitsmarkt-Vorgänge beeinträchtigt[5], wenn Inländer aus strukturellen Gründen nicht zu gewinnen sind.

Seit November 1974 ist kein Wechsel einer ausl. Arbeitskraft mehr ohne Einschaltung bzw. Zustimmung des Arbeitsamtes bei strenger Inländerpriorität möglich.[6] Nach dem Anwerbestop vom November 1973 mußte die

---

[1] Vgl. MAILLAT, D. a.a.O., S. 52; ROEMER, F. a.a.O., S. 202; LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 169; MERX, V. a.a.O., S. 236

[2] Vgl. SCHILLER, G. IV a.a.O., S. 350

[3] Vgl. GNEHM, A.H. a.a.O., S. 26, 32

[4] Z.B. das Nichtbeachten der sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung.

[5] Vgl. UNIEWSKI, H., GRAUDENZ, W. a.a.O., S. 204

[6] Vgl. SZ v. 30.10.74, S. 27

Arbeitserlaubnis von ca. 1 - 1,2 Mio "Nicht-Privilegierten" spätestens im November 1974 abgelaufen sein. Da 1974 ca. 1,2 - 1,4 Mio, 1975 ca. 1,5 Mio und 1976 in den ersten fünf Monaten ca. 0,5 Mio Arbeitserlaubnisse neu erteilt wurden[1], kann § 19 AFG nicht zu restriktiv angewandt worden sein, wobei ökonomische Friktionen - bedingt u. a. durch den Anwerbestop - neben sozialen, rechtlichen und politischen Momenten eine Rolle gespielt haben.

Betrachten wir wieder die ökonomischen Friktionen allgemein. Die Trendumkehr in der globalen Arbeitsmarkt-Bilanz ab 1975 mit einer Zunahme der Zahl inländischer Erwerbspersonen muß erweisen, ob die Vorstellungen einer temporären "Lückenfüllerfunktion" der Ausländerbeschäftigung berechtigt waren. Zu deren Erfüllung müßten Möglichkeiten zum flexiblen Abbau der Ausländerbeschäftigung ohne bedeutendere ökonomische, soziale und politische Friktionen sowie zur entsprechenden Integration des wachsenden inländischen Arbeitspotentials ohne größere Schwierigkeiten infolge von Divergenzen zwischen Angebots- und Anforderungsprofilen und/oder räumlichen Diskrepanzen gegeben sein. Dies halten wir für nicht realistisch; dem flexiblen Ausbau der Ausländerbeschäftigung steht kontraktiv nichts Analoges vergleichbarer Effektivität gegenüber.
Die Arbeitsmarkt-Statistik scheint den Eindruck zu stützen, daß die kurzfristige Verbesserung der Elastizität des Arbeitsmarktes mit Einbußen der langfristigen Effizienz erkauft wurde. Es ist dabei eine Veränderung der Art der Ungleichgewichte zu konstatieren: Nach einem eher globalen Arbeitsnachfrage-Überschuß zu Beginn der 60er Jahre bis Anfang der 70er Jahre ist der Arbeitsmarkt Mitte der 70er Jahre und später durch ein globales Nachfrage-Defizit bei vermehrten strukturellen Divergenzen gekennzeichnet mit der Folge eines ausgeprägten Nebeneinander von Teilmärkten mit Überschüssen und Defiziten an in- und ausländischen Arbeitskräften; häufig sind zwar Arbeitskräfte vorhanden, die aber zu den gegebenen Bedingungen nicht gewillt oder geeignet sind, die

---

[1] Vgl. SCHRÖDER, V.: Kein Kampf um Jobs. In: HB vom 15.9.75, S. 3; RICHTER, H. III a.a.O., S. 302. Mehr und mehr dürften allerdings Anspruchsberechtigte davon betroffen gewesen sein.

angebotenen Beschäftigungen zu übernehmen. Zu erwähnen ist z. B. das Fehlen von Facharbeitern, das sich u. a. auch auf die Möglichkeit der Ausländerbeschäftigung zurückführen läßt.
Dies erlaubt für die faktische wirtschaftliche Entwicklung die Aussage, daß der historisch gegebene Datenkranz inklusive der skizzierten Ausländerbeschäftigung für inländische Arbeitskräfte ökonomische Friktionen in Form des Anpassungszwangs an den Strukturwandel gemildert sowie expansive Effekte in der Gesamtbeschäftigung ermöglicht hat. A la longue hat die Ausländerbeschäftigung aber auch mit dazu beigetragen, daß der Strukturwandel ab Beginn der 70er Jahre verstärkt Wirtschaft und Erwerbsbevölkerung trifft. Beide Effekte sind nicht unabhängig voneinander; mangels verläßlicher Quantifizierbarkeit läßt sich kein trade-off angeben, ist keine Saldierung möglich. Letzten Endes sind so zwei in Zeitdimension und Richtung verschiedene Aussagen zu treffen.

Kommen wir damit noch einmal auf das Konzeptionsdefizit der Ausländerbeschäftigungs-Politik zurück. Auch wenn man die Zeitdimension ins Zentrum der Überlegungen rückt, erscheint eine derartige Qualifizierung adäquat. Vom ganzen Ansatz der praktizierten Politik her haben langfristige Aspekte wenig Gewicht erlangt: sowohl die freizügigkeitsähnliche Anwerbepolitik als auch der Anwerbestop unterlagen eher kurzfristigen Überlegungen, wenn man auch argumentieren könnte, die dem Anwerbestop zugrundeliegenden Geschehnisse hätten einen willkommenen Anlaß geboten[1], in der Vergangenheit Versäumtes nachzuholen, weil das Konzeptionsdefizit immer manifester wurde. Allerdings darf auch nicht ein allgemeines Informationsdefizit übersehen werden, das allgemein für Fragen der Beschäftigung und spezifisch im Bereich der Ausländerbeschäftigung bestand bzw. immer noch besteht, wenn auch die Arbeitsmarkt-Transparenz im Zeitverlauf zunahm.

---

[1] Vgl. auch z.B. BÜLOW, H.: Entwicklungstendenzen der internationalen Arbeitsteilung und Rückwirkungen auf die Industriestruktur der Bundesrepublik Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 5, S. 254-267, vgl. S. 256

III.2 Ausländerbeschäftigung - Ausdruck eines Neo-Merkantilismus?

2.1 Einführung

Die internationale realwirtschaftliche Interaktion vollzieht sich sowohl auf Güter- als auch auf Faktorebene. Somit ist anhand der faktischen Entwicklung der wirtschaftlichen Außenbeziehungen nach deren (hypothetischen) Hintergründen und Ursachen zu fragen; dabei sind die Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt im Auge zu behalten.
Wir untersuchen entsprechend die Rolle der wirtschaftspolitischen Datensetzung für den faktischen Güter- und Faktoraustausch - mit dem Ausland allgemein und mit den Ex-Anwerbeländern im besonderen - sowie dessen wechselseitige Beziehung zur internen Wirtschaftsstruktur und zur internationalen Arbeitsteilung. Die Ergebnisse werden schließlich mit der These des Neo-Merkantilismus konfrontiert.

Volkswirtschaften, die miteinander Wirtschaftsbeziehungen pflegen, verfolgen das Ziel, qua Arbeitsteilung mit einem gegebenen Bestand an Ressourcen eine im Vergleich zum Autarkie-Zustand größere Menge an Gütern und Diensten zum sofortigen oder zukünftigen Konsum bereitzustellen.[1] Einfache theoretische Modelle wie z. B. der Ansatz von RICARDO zeigen auf, wann sich internationale Kooperation lohnt bzw. - etwas mechanistisch - wann diese aufgenommen wird. Über die Verteilung der aus diesem Prozeß resultierenden Vorteile wird nichts ausgesagt; die Annahme vergleichbarer Volkswirtschaften läßt eine in etwa gleichmäßige Aufteilung der zusätzlichen Produktion vermuten. Ist diese Prämisse nicht erfüllt, können sich jedoch - wie die reale Entwicklung belegt - international ökonomische Subordinationsverhältnisse herausbilden mit tendenziell einseitiger Aufteilung des Produktionszuwachses und Rückwirkungen auf die Faktorverteilung.[2] Man kann dabei unterstellen, daß die

---

[1] Dies bedeutet formal, daß ein Konsumpunkt rechts der Kurve der (internen) Produktionsmöglichkeiten erreicht werden kann.

[2] Vgl. LEMPER, A.: Weltwirtschaftliche Kooperation - ein Problem der Arbeitsteilung? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 22 (1971), S. 155-188, vgl. S. 161; KEBSCHULL, D.: Warum eigentlich überall Freihandel? In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 10, S. 504 f, vgl. S. 505 (in der Folge zitiert als: KEBSCHULL II)

einzelne Volkswirtschaft Motive wie Arbeitsteilung praktisch nur im Rahmen der eigenen Expansionsabsichten interessieren.
Bei nachhaltigen Beschäftigungsdivergenzen zwischen verschiedenen (Kategorien von) Volkswirtschaften können - wie die eingangs angestellte Modellbetrachtung aufzeigte - Arbeits- und/oder Kapitalwanderungen in jeweils entgegengesetzter Richtung internationale Gefälle vermindern. Substitutionale Beziehungen setzen "kreuzweise unterschiedliche" Faktorproduktivitäten voraus.[1] Dies trifft auf Ein- und Auswanderungsländer zu: in ersterem ist eine relativ höhere Arbeitsproduktivität, in letzterem eine verhältnismäßig höhere Kapitalproduktivität anzunehmen. Dementsprechend wäre die Erfordernis internationaler räumlicher Mobilität der Arbeit umso geringer, je größer die Beweglichkeit von Sachkapital sein würde. Allerdings sollte umgekehrt nicht in gleicher Weise die Folgerung gezogen werden[2], die internationale Mobilität der Arbeit müsse eben umso höher ausfallen, je geringer die Beweglichkeit des Sachkapitals sei.[3] Das Anpassungsprocedere richtet sich nicht nur nach den relativen Preisen der Faktoren und Güter auf internationaler Ebene, sondern auch nach den Kosten, die der Transfer i. w. S. von Gütern und Faktoren zeitigt. Sind jedoch die Kosten - wie z. B. die effektiven sozialen Kosten der Ausländerbeschäftigung - teilweise nicht (quantitativ) bekannt, ist eine zu "mechanistische" Betrachtung der Anwerbung von Arbeitskräften als Pendant zu Kapital- und Güterbewegungen nicht unproblematisch.[4] Neben rein ökonomische treten auch soziale Aspekte. Hier sind die ökonomischen Mechanismen zu untersuchen, die Art und damit auch Richtung der internationalen Reallokation der Produktionsfaktoren determinieren.

---

[1] Vgl. HOLZHEU, F. a.a.O., S. 445

[2] Vgl. auch CASAS, F.R., SCULLY, G.W.: Temporary Labour Migration and the Theory of Optimal Intervention. In: Oxford Economic Papers Vol. 24 (1972), S. 166-179, vgl. S. 166 f

[3] Vgl. etwa McCRONE, G.: Regional Policy in the European Communities. In: Economic Integration in Europe. G.R. DENTON (ed.).London 1969, S. 194-219, vgl. S. 195

[4] Vgl. BORNER, S. a.a.O., S. 175

Die Immobilität einzelner Wachstumsdeterminanten sowie graduelle Unterschiede in der Mobilität der verschiedenen Produktionsfaktoren sind u. a. verantwortlich für die genannten Transferkostenunterschiede und damit teilweise für die faktische Entwicklung des internationalen Güter- und Faktoraustausches. Eine umfangreiche Ausländerbeschäftigung könnte also Ausdruck einer hohen internationalen Mobilität sowohl der Arbeit als auch von Gütern i. V. m. einer relativ weniger ausgeprägten Beweglichkeit des Sachkapitals sein mit der Konsequenz einer tendenziellen Konzentration der Produktion.[1]

Es bereitet allerdings Schwierigkeiten, graduelle interfaktorielle Mobilitätsunterschiede zu identifizieren und zu quantifizieren. Abgesehen von einem Nebeneinander von "freiwilliger" und "erzwungener" Mobilität - es zählen die jeweils gegebenen Alternativen - und der jeweiligen Gebundenheit an den Datenrahmen mangelt es an der Vergleichbarkeit von Wanderungen verschiedener Produktionsfaktoren. Eine objektive Äquivalenz der Wanderung einer Arbeitskraft und einer Kapitalbewegung läßt sich nicht determinieren. Was schon im Hinblick auf das HECKSCHER-OHLIN-Theorem kritisiert wird, daß nämlich die Messung der Faktormengen gar nicht vorgenommen werden könne[2], trifft natürlich auch auf die Bestimmung eventuell unterschiedlicher Mobilitätsgrade zu.[3] Was für Bestandsmengen gilt, hat auch für Stromgrößen Gültigkeit.

Ersatzweise könnte als Kriterium für Kapitalbewegungen die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze genommen werden, der die Zahl der von den Arbeitswanderungen direkt betroffenen, d. h. von ausl. Arbeitskräften eingenommenen Arbeitsplätze gegenüberzustellen wäre. Allgemein ist dabei aber die unterschiedliche Kapitalintensität verschiedener Arbeitsplätze in verschiedenen Unternehmen, Branchen und Volkswirtschaften mit der

---

[1] Vgl. ansatzweise LAUSCHMANN, E. a.a.O., S. 52 f; in der Folge konzentrieren wir uns auf die Mobilität von Arbeit und Kapital. Dabei sind jedoch Annahmen über die Beweglichkeit von Gütern jeweils impliziert.

[2] Vgl. LEMPER, A. a.a.O., S. 162 f

[3] Auch ein Vergleich der Wanderungen von Arbeitskräften unterschiedlicher Qualifikation wirft ähnliche Probleme auf. Die Frage, in welchem Verhältnis unqualifizierte und hochqualifizierte Arbeit zueinander stehen, ist auch nur willkürlich zu beantworten.

daraus resultierenden begrenzten Vergleichbarkeit zu berücksichtigen. Speziell im Hinblick auf unsere Fragestellung ergibt das Kriterium "Arbeitsplätze" insofern ein kostenmäßig verzerrtes Bild, als im Einwanderungsland häufig ein Arbeitsplatz bereits vorhanden war (Ersatzfunktion), in den Auswanderungsländern ein solcher i. d. R. aber erst geschaffen werden mußte.

Die verschiedenen Theorien der internationalen Wirtschaftsbeziehungen haben diese Schwierigkeiten zumeist durch entsprechende Prämissen eliminiert.[1]

In der Theorie des internationalen Handels steht die Frage des Ausgleichs der Preise für Güter und Faktoren im Mittelpunkt. Der Themenstellung entsprechend sei hier ein kurzer Abriß der internationalen Faktormobilität in der Theorie gegeben.
RICARDO[2] ging in seinem klassischen Ansatz allein von grenzüberschreitenden Güterbewegungen aus bei völliger internationaler Immobilität der Produktionsfaktoren. Divergenzen in den relativen Preisen, Reflex komparativer Kostendifferenzen, bestimmen die Richtung der Handelsströme. Während RICARDO bei gleicher mengenmäßiger Faktorausstattung relative Produktivitätsunterschiede dafür verantwortlich macht, liegt den Überlegungen von HECKSCHER und OHLIN die Annahme zugrunde, daß bei gleichen Produktionsfunktionen relative Unterschiede in der Faktorausstattung die komparativen Kostenunterschiede determinieren. Auch OHLIN argumentiert zunächst mit vollkommener interner Mobilität und internationaler Faktorimmobilität, berücksichtigt dann aber doch auch internationale Faktorwanderungen und die Interaktion von Güter- und Faktorbewegungen.[3]

---

[1] Für einen Überblick vgl. z.B. DUNNING, J.H.: The Determinants of International Production. In: Oxford Economic Papers Vol. 25 (1973), S. 289-336, vgl. S. 305; HESSE, H.: Außenhandel, I: Determinanten. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 364-388

[2] Vgl. RICARDO, D.: The Principles of Political Economy and Taxation. Homewood 1963

[3] Vgl. OHLIN, B.: Interregional and International Trade. Cambridge (Mass.) 1935

MUNDELL[1] wies in seinem HECKSCHER-OHLIN-Ansatz nach, daß die Wohlfahrtswirkungen von internationalen Güter-Güter-Wanderungen gleich sind den von Wanderungen von Gütern und Kapital. Von den Produktionsfaktoren wird also nur Kapital als international mobil erachtet; damit wird das Problem vermieden, welcher der beiden Faktoren Arbeit und Kapital gegebenenfalls bei absoluten oder relativen Faktorpreisunterschieden wandert.[2]
KRAUSS schließlich befaßt sich in seinem Neo-HECKSCHER-OHLIN-Modell ganz explizit mit der 'Gastarbeiter'-Frage, erlaubt also internationale Arbeitswanderungen, allerdings unter der äußerst restriktiven Prämisse völliger Identität von Aus- und Einwanderungsland mit Ausnahme der relativen Faktorausstattung.[3]

2.2 Entwicklung des Außenhandels und der Faktorwanderungen der Bundesrepublik

Die faktische Entwicklung der außenwirtschaftlichen Beziehungen wird durch die Zeitreihen des Außenhandels, der Ausländerbeschäftigung sowie der Kapitalwanderung über die Landesgrenzen hinweg charakterisiert.
- Der statistische Reflex der Handelsbeziehungen mit dem Ausland deckt einen permanent positiven Außenbeitrag für die Beobachtungsperiode auf (s. Tabelle 17); über lange Zeit hinweg ist dabei eine zunehmende Tendenz sichtbar, an die sich eine Periode der Konsolidierung auf hohem Niveau anschließt. Im internationalen Vergleich nimmt die Bundesrepublik damit eine Ausnahmestellung ein. Diese Fakten spiegeln sich in einigen Kennzahlen wider. Der Anteil der Exporte am BSP hat von 1960 bis 1974

---

[1] Vgl. MUNDELL, R.A.: International Trade and Factor Mobility. In: The American Economic Review Vol. XLVII (1957), S. 321-335

[2] Vgl. KRAUSS, M.B.: The Economics of the "Guest Worker" Problem: A Neo Heckscher-Ohlin Approach. In: The Scandinavian Journal of Economics Vol. 78 (1976) Nr. 3, S. 470-476, vgl. S. 471

[3] Vgl. KRAUSS, M.B. a.a.O., S. 470 ff. Dieser Ansatz ist ein gutes Beispiel für die Realitätsferne von Wanderungsmodellen. Prämissen wie identische Technologien und Präferenzen, vollkommene Konkurrenz und Vollbeschäftigung in beiden Ländern treffen gerade bei Ein- und Auswanderungsländern nicht im entferntesten den Sachverhalt.

von 15,9 % auf 23,1 %[1], die Zahl der direkt oder indirekt für die Ausfuhr produzierenden Erwerbstätigen von 3,9 Mio auf 5,4 Mio[2] zugenommen.

Tabelle 17: Außenhandel (in Mio DM)

Jahr	Ausfuhr	Einfuhr	Außenbeitrag
1960	47 946	42 723	5 223
1961	50 978	44 363	6 615
1962	52 975	45 498	3 477
1963	58 310	52 277	6 032
1964	64 920	58 839	6 081
1965	71 651	70 448	1 203
1966	80 628	72 670	7 958
1967	87 045	70 183	16 862
1968	99 551	81 179	18 372
1969	113 557	97 972	15 584
1970	125 276	109 606	15 670
1971	136 011	120 119	15 892
1972	149 023	128 744	20 278
1973	178 396	145 417	32 979
1974	230 578	179 733	50 846
1975	221 589	184 313	37 276

Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 280, 284

Um die Beschäftigungswirkungen des Außenhandels erkennen zu können, ist eine saldierende Betrachtung anzustellen. Dem Exportstrom steht i. d. R. ein Importstrom gegenüber; der globale Außenhandelssaldo kann als erster grober Indikator der Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt dienen. Unterschiedliche sektoren- und branchenspezifische Beschäftigungsintensitäten legen allerdings eine entsprechende Differenzierung nahe, um aus Größe und Veränderung der sektoralen Salden deren Beschäftigungswirkungen abzuleiten.[3]

---

[1] Vgl. SZ v. 5.5.75, S. 9; 1977 beträgt der Anteil sogar 27 %, vgl. Blick durch die Wirtschaft v. 11.4.78

[2] Vgl. o.V.: Abhängigkeit der Erwerbstätigenzahl von der Ausfuhr. In:DIW-Wochenbericht 40. Jg. (1973) Heft 33, S. 295-298, vgl. S. 296; bei einem Vergleich ist allerdings der mögliche konjunkturelle Einfluß zu beachten.

[3] Vgl. BEYFUSS, J., VAJNA, Th.: Außenhandel und Beschäftigung. Eine Strukturanalyse. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 20. Köln 1975, S. 15

Schwierigkeiten der Quantifizierung lassen sich durch die Prämisse streng linear-homogener Produktionsfunktionen in den einzelnen Bereichen umgehen mit der Konsequenz, daß aus einem branchenspezifischen Exportüberschuß von x % ein daraus resultierender Beschäftigungseffekt der gleichen prozentualen Größenordnung abgelesen werden kann.[1] Unter der Einschränkung der getroffenen Prämissen errechnet sich beispielsweise für die Periode 1971-74 ein Arbeitsplatz-Plus von 700 000 Einheiten in der Verarbeitenden Industrie, das dem Außenhandelsüberschuß im genannten Bereich und Zeitraum zuzuschreiben ist.[2]

- Eine Gegenüberstellung der Kapitalwanderungen nach der bzw. von der Bundesrepublik (s. Tabelle 18) läßt bis 1975 eine leichte Dominanz der in der Bundesrepublik getätigten Auslandsinvestitionen erkennen.[3] Direktinvestitionen deutscher Unternehmen nehmen nach dem statistischen Ausweis erst gegen Ende der 60er Jahre stärker zu; 1968 übersteigen die deutschen Auslandsinvestitionen zum ersten Male leicht die Kapitalimporte.

Ein Vergleich des Bestandes an Direktinvestitionen mit anderen Volkswirtschaften im Jahre 1970 unterstreicht deutlich das relativ geringe Gewicht deutscher Auslandsinvestitionen zu diesem Zeitpunkt (s. Tabelle 19).

---

[1] Vgl. BEYFUSS, J., VAJNA, Th. a.a.O., S. 28. 'Economies of scale' und indirekte Beschäftigungswirkungen mit gegenläufigem Effekt werden dadurch freilich ignoriert.

[2] Vgl. BEYFUSS, J., VAJNA, Th. a.a.O., S. 41

[3] Die kumulierten jährlichen Transaktionswerte der deutschen Direktinvestitionen geben allerdings nicht das gesamte Investitionsvolumen im Ausland wieder, so daß dieses einschließlich reinvestierter Gewinne höher ausfallen dürfte, vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 83

Tabelle 18: Entwicklung der Direktinvestitionen (Bestände in Mio DM)

Jahr	Deutsche Direktinvestitionen im Ausland	Ausländische Direktinvestitionen im Inland
1961	4 110	296
1962	4 956	1 687
1963	6 071	3 190
1964	7 205	5 195
1965	8 317	7 744
1966	9 995	10 628
1967	12 057	14 518
1968	14 349	16 767
1969	17 618	18 871
1970	21 113	21 600
1971	23 781	25 586
1972	26 597	29 314
1973	32 235	35 442
1974	36 765	39 926
1975	41 992	42 454

Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 83. Es ist anzumerken, daß die Zeitreihe der deutschen Direktinvestitionen 1952 beginnt, während die der ausländischen Investitionen in der Bundesrepublik 1961 als Basisjahr besitzt.

Tabelle 19:

USA	285,5 Mia DM
Großbritannien	75,9 Mia DM
Schweiz	28,3 Mia DM
Frankreich	21 - 27,5 Mia DM (extrapoliert)
Bundesrepublik	21,1 Mia DM

Quelle: SCHARRER, H.-E.: Anreize und Hemmnisse für Direktinvestitionen. In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 6, S. 309-313, vgl. S. 309.
Die Zahlen beziehen sich auf Ende 1970 und wurden zu den jeweiligen Wechselkursen umgerechnet.

Neben diesen absoluten Zahlen vermitteln auch einige Kennzahlen den Eindruck eher unterdurchschnittlicher deutscher Direktinvestitionen. Dies gilt sowohl für das Bruttosozialprodukt[1] als auch für die Exporte

[1] Vgl. JÜTTNER, H.: Umstrittene Investitionen in der Dritten Welt. In: Management heute und Marktwirtschaft Heft 9 (1974), S. 33-37, vgl. S. 33, auf Entwicklungsländer bezogen.

als Bezugsgröße. Legte man einen internationalen Erfahrungssatz, demzufolge der Umfang der Auslandsinvestitionen ca. 50 % des durchschnittlichen Exportvolumens erreicht, zugrunde[1], erhielte man für die Bundesrepublik weit unterdurchschnittliche Werte.
Eine Gegenüberstellung von Direktinvestitionen und Exporten muß aber prinzipiell als inadäquat bezeichnet werden, da eine Bestands- und eine Stromgröße miteinander in Beziehung gesetzt werden. Als die den Exporten adäquate Bezugsgröße sehen wir vielmehr die Auslandsproduktion, also den produktiven Ertrag der Direktinvestitionen inländischer Unternehmen an. Jedoch bestehen Schwierigkeiten, darüber verläßliche Daten zu erhalten; entsprechend groß sind die Divergenzen zwischen einzelnen Schätzungen.[2]

Ein Vergleich mit anderen Industrienationen verdeutlicht die geringe relative Bedeutung der Auslandsproduktion deutscher Unternehmen: Schwedische Unternehmen produzieren etwa das Gleiche, britische das Doppelte, amerikanische das Vierfache des jeweiligen Exportvolumens im Ausland und deutsche etwa zwei Fünftel.[3] Diese Relationen werfen ein Licht auf die Struktur der deutschen Außenwirtschaft.

---

[1] Vgl. TEMBRINK, H.: Investitionen im Ausland. Vorreiter ist der Export. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 203 f, vgl. S. 203

[2] Vgl. TEMBRINK, H. a.a.O., S. 204; JUNGNICKEL, R., KOOPMANN, G.: Wie multinational sind die deutschen Unternehmen? In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 4, S. 191-195, vgl. S. 194; TEUSCH, F.:Die Ursachen der deutschen Überschüsse. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 7, S. 356-360, vgl. S.359(in der Folge zitiert als: TEUSCH I); UNGERER, P.: Export oder Auslandsinvestitionen? In: HB v. 13./14.10.72, S. 38; JUNGNICKEL, R. u.a.: Einfluß multinationaler Unternehmen auf Außenwirtschaft und Branchenstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1977, S. 27
Nennen wir als Randwerte für den Zeitraum 1965-69 die Schätzung der Auslandsproduktion auf ca. 15 % des Gesamtexportumsatzes, vgl. TEMBRINK, H. a.a.O., S. 204. Das geschätzte Volumen für 1974 und 1975 beläuft sich auf 55-60 bzw. 65-70 Mrd. DM; dies entspräche etwa 7-8 % des Umsatzes der Verarbeitenden Industrie, ca. 25 % der Gesamtexporte und etwa einem Drittel der Exporte der Verarbeitenden Industrie, vgl. JUNGNICKEL, R. u.a. a.a.O., S. 27

[3] Vgl. o.V.: Auslandsproduktion noch ausbaufähig. In: HB v. 31.7.75, S. 1. Wie gesehen, ist selbst diese verhältnismäßig geringe Relation noch eher zu hoch gegriffen. Allgemein ist festzustellen, daß einer bedeutsameren Zunahme der besagten Kennziffer einmal eine außergewöhnliche Steigerung des Exportvolumens nach der Rezession von 1966/67 entgegensteht (s. Tabelle 17); zum anderen ist zu beachten, daß die weltweite Aufwertung der DM seit Ende der 60er Jahre tendenziell den Umfang der Auslandsproduktion, in DM gerechnet, vermindert.

- Als dritte Größe betrachten wir die Ausländerbeschäftigung im Zeitverlauf (s. Tabelle 11). Ein Vergleich mit anderen europäischen Volkswirtschaften für den Zeitraum 1973/74 zeigt auf, daß nach dem absoluten Umfang die Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik am ausgeprägtesten war; relativ, d. h. in Prozent der Erwerbstätigen, beschäftigte jedoch die Schweizer Wirtschaft bei weitem die höchste Anzahl von ausl. Arbeitskräften (s. Tabelle 20).

Tabelle 20: Ausländerbeschäftigung in einigen europäischen Ländern um 1973

	(in 1 000)	Ausländerquote
Belgien	265	6,8 %
Bundesrepublik	2 500	9,4 %
Frankreich	1 930	9,0 %
Großbritannien	1 835	7,3 %
Schweden	222	5,7 %
Schweiz	861	28,2 %
Europäische Einwanderungsländer im Durchschnitt		8,5 %

Quellen: KUNTZE, O.-E. a.a.O., S. 3. Für andere Jahre vgl. auch HUME, I.M. a.a.O., S. 2 ff.; JUDICE, J. a.a.O., S. 46 f; SOPEMI a.a.O.; PETERS, A. a.a.O., S. 308 ff.

Die Statistik weist also international weit überdurchschnittliche Exportüberschüsse sowie eine leicht überdurchschnittliche Ausländerbeschäftigung und eine unterdurchschnittliche Auslandsproduktion inländischer Unternehmen aus. Eine Gegenüberstellung dieser Auslandsproduktion und der Inlandsproduktion der ausl. Arbeitskräfte, also der aus den jeweiligen Faktorwanderungen resultierenden Produktionsvolumina, scheitert u. a. an der mangelnden Zurechenbarkeit der zusätzlichen Produktion auf die im Inland beschäftigten Ausländer.

Unter Modellbedingungen, bei Identität von Wertgrenzprodukt und Lohnsatz,könnte man die gezahlten Löhne als Ausgangspunkt des Vergleichs nehmen. Da die Faktorentgelte ohne Zweifel geringer sind als die Grenzproduktivität der ausl. Arbeitskräfte, unterschreiten die Ausländereinkommen den tatsächlichen Beitrag jedoch wohl beträchtlich. Ein eventueller Rückschluß vom Anteil der ausl. Arbeitskräfte an der Erwerbsbevölkerung auf deren Beitrag zum Sozialprodukt implizierte die Prämisse der Homogenität der Arbeitskräfte sowie -plätze und wäre somit ebenfalls von nur vagem Aussagewert.[1]
Drückt man die hier relevanten Daten nach dem Kriterium "Anzahl der involvierten Arbeitsplätze" aus, so steht z. B. 1970 einer Beschäftigung von ca. 2 Mio ausl. Arbeitskräften eine Brutto-Arbeitsplatz-Abwanderung von schätzungsweise 500 - 600 000 Arbeitsplätzen entgegen.[2] Mit der Zuwanderung von Arbeitskräften wurde also ein Mehrfaches der von deutschen Unternehmen im Ausland geschaffenen Arbeitsplätze im Inland erhalten bzw. neu eingerichtet.

Wesentlich eindeutigere Aussagen ermöglicht eine Beschränkung auf den spezifischen regionalen Untersuchungsbereich der Bundesrepublik als Einwanderungsland und der Ex-Anwerbeländer. Der Außenhandel zwischen den betroffenen Ländern zeigt ein deutliches Plus für die Bundesrepublik.[3]

Ausgehend von der Existenz komplementärer Arbeitsmarktungleichgewichte besteht die Vermutung, daß nur Kapitalexporte in diese Länder tendenziell dazu beitragen können, den Auswanderungsdruck zu reduzieren oder gar netto eine freiwillige Rückwanderung von in der Bundesrepublik beschäftigten Ausländern auszulösen. Allerdings erscheint es a priori wenig

---

[1] Eine Untersuchung der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE) schätzt den Beitrag der ausl. Arbeitskräfte zum Bruttoinlandsprodukt 1975 auf rund 40,5 Mrd. DM, vgl. o.V.: ECE: Mehr Gastarbeiter in die Bundesrepublik. In: SZ v. 3./4.12.77, S. 34. Bei einem BIP von ca. 1046 Mrd. DM entspräche dies einem Anteil von etwa 3,9 % (Ausländerquote ca. 10 %).

[2] Vgl. JUNGNICKEL, R., KOOPMANN, G. a.a.O., S. 195

[3] Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank: Verschiedene Jahrgänge; HÖPFNER, K. a.a.O., S. 156

wahrscheinlich, daß Auslandsinvestitionen gerade in den Ländern getätigt werden, deren Arbeitskräfteüberschuß teilweise im Inland absorbiert wird. Schließlich ist die Verfügbarkeit relativ gering qualifizierter Arbeitskräfte nur ein Standortfaktor unter vielen.
Bei einem Gesamtvolumen von ca. 25 Mrd. DM (Stand Mitte 1972) entfielen ca. 12 % der privaten Auslandsinvestitionen auf die damaligen Anwerbeländer. Geht man davon aus, daß 1970 inländische Unternehmen im Ausland mindestens 500 000 Mitarbeiter beschäftigten[1], würde dem genannten Anteil unter der Annahme überall annähernd gleicher Kapitalintensität eine Anzahl von ca. 60 000 Arbeitsplätzen in den Auswanderungsländern entsprechen.[2]
Tabelle 21 veranschaulicht, daß ca. 85 % der in Auswanderungsländern vorgenommenen Investitionen in Ländern getätigt wurden wie

- Italien, das teilweise industriell entwickelt ist und vor allem der EG angehört, und
- Spanien, das für die Bundesrepublik als Auswanderungsland eine eher untergeordnete Rolle spielt und in dem insbesondere in der Touristik-Branche Investitionen vorzufinden sind.[3]

Während z. B. 1972 der Anteil der ausl. Arbeitskräfte aus der Türkei, Jugoslawien, Griechenland und Portugal am gesamten Ausländerbestand 56,2 % beträgt, beläuft sich der Anteil dieser Länder an den Direktinvestitionen in den Ex-Anwerbeländern auf lediglich 17 %, also knapp 2 % der gesamten Direktinvestitionen. Das entspricht absolut etwa 10 000 Arbeitsplätzen, denen über 1,3 Mio ausl. Arbeitskräfte aus diesen Ländern gegenüberstehen. Weisen die deutschen Direktinvestitionen in den Ex-Anwerbeländern von 1961 bis 1973 fast eine Verdoppelung des Anteils auf (von 7,3 auf 13,2 %), so stellt sich die Entwicklung für die Gruppe dieser Länder ohne Italien und Spanien als wesentlich weniger günstig dar (von 1,3 auf 1,8 %).

---

[1] Vgl. JUNGNICKEL, R., KOOPMANN, G. a.a.O., S. 195

[2] Vgl. MERTENS, D. IV a.a.O., S. 5; HÖPFNER geht von ca. 90 000 Arbeitsplätzen aus, vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 101, 153

[3] Ca. 40 %, vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 102. Hier bildet die Ausländerbeschäftigung sicherlich keine Alternative.

Tabelle 21: Private Direktinvestitionen deutscher Unternehmen in den Ex-Anwerbeländern (Bestände in Mio DM)

	30.6.61	31.12.69	31.12.72	31.12.73
Italien	115	702	996	1327
Spanien	88	732	1596	2344
Griechenland	16	106	162	210
Türkei	20	91	124	131
Portugal	8	68	141	198
Jugoslawien	-	1	21	40
gesamt	247	1700	3040	4250
Summe der Ex-Anwerbeländer ohne Italien und Spanien:	44	266	448	579

Quellen: BULLINGER, S.: Kapitalexport - Eine Alternative zur Ausländerbeschäftigung? In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 10, S. 535 (für 1961, 1969 und 1973); BA 1974 a.a.O., S. 82 (für 1972). Eigene Berechnungen.

Einen recht drastischen Eindruck der involvierten Größenordnungen vermitteln die Kapitalströme von der Bundesrepublik in die Türkei. Während sich die deutschen Neu-Investitionen dort im Jahre 1973 auf 7,7 Mio DM beliefen, erreichten die Überweisungen der im Inland beschäftigten türkischen Arbeitskräfte ein Volumen von 2,5 Mrd. DM.[1] Zwar scheinen die Zahlen nur eines Jahres nicht repräsentativ, sie charakterisieren jedoch die Situation adäquat. Immerhin beträgt das gesamte Investitionsvolumen deutscher Unternehmen in der Türkei Ende 1973 nur 131 Mio DM.

Die aufgezeigten Größenordnungen erlauben u. E. die Feststellung, daß sich zwischen Ein- und Auswanderungsländern ein einseitiger Faktoraustausch vollzogen hat. Dies gilt - wegen der teilweise extremen Relationen - ungeachtet der bereits erwähnten Schwierigkeiten im Vergleich von Arbeits- und Kapitalwanderungen.

---

[1] Vgl. EBERT, R.: Türkei. Ein bemerkenswertes Projekt. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 12, S. 471-472, vgl. S. 471 (in der Folge zitiert als: EBERT III)

2.3 Außenwirtschaftliche Datensetzung und Arbeitsteilung mit dem Ausland

Weit überdurchschnittliche Außenhandelsüberschüsse, eine leicht überdurchschnittliche Ausländerbeschäftigung sowie unterdurchschnittliche Kapitalexporte in ihrer gegenseitigen Abhängigkeit und im Zusammenhang mit der außenwirtschaftlichen Datensetzung sowie in ihrer Ausstrahlung auf die interne Wirtschaftsstruktur und internationale Arbeitsteilung gilt es in der Folge zu analysieren. Eine umfassende standorttheoretische Betrachtung soll dabei nicht unternommen werden. Die Hintergründe zweier Phänomene stehen im Mittelpunkt:

- die international unterdurchschnittliche Kennziffer Auslandsproduktion/Exporte allgemein und im Zusammenhang mit der Ausländerbeschäftigung sowie
- der einseitige Faktoraustausch zwischen Ein- und Auswanderungsländern.

2.3.1 Außenwirtschaftliche Datensetzung

Eine ausgeprägte Exportorientierung der deutschen Wirtschaft ist kein neues Phänomen, sie ist bereits Ende des vorigen Jahrhunderts feststellbar. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand das wirtschaftspolitische Hauptproblem zunächst in der Schaffung von Arbeitsplätzen, um die Arbeitssuchenden (inkl. Flüchtlinge und Vertriebene) in den Wirtschaftsprozeß integrieren zu können. Eine zunehmende Vergrößerung der Kapazitäten, begünstigt durch eine umfassende Investitionsförderung, verlangte dann im Laufe der Zeit wegen der Enge des Binnenmarktes eine wachsende Ausdehnung der Absatzmärkte ins/im Ausland (und umgekehrt).

Grundsätzlich bieten verstärkte Exportanstrengungen die Möglichkeit, kurz- oder längerfristig eine rückläufige oder allgemein unzureichende Binnennachfrage teilweise oder völlig zu kompensieren.[1] Sind Export-

[1] Konjunkturell bei asynchroner Wirtschaftsentwicklung in den hauptsächlichen Industrienationen wie z.B. 1967/68

beziehungen einmal ausgebaut, so ist es einzelwirtschaftlich rational, diese auch in Boomphasen nicht zu vernachlässigen. Makroökonomisch - und hier zeigt sich der Gegensatz zum mikroökonomischen Aspekt - sind sie ab einer bestimmten Größenordnung nicht nur nicht mehr notwendig, sondern können vielmehr zu einer Überforderung der inländischen Produktivkräfte mit der Folge von Knappheitserscheinungen beitragen. Prinzipiell kann man Unternehmen eine Präferenz für Exporte gegenüber der Auslandsproduktion unterstellen[1]; als Gründe hierfür seien zunächst im Hinblick auf das Rentabilitätskalkül der Unternehmen beispielhaft mögliche Kostenvorteile größerer Produktionsvolumina, die bessere Kenntnis des institutionellen Umfeldes, die ausgeprägtere Flexibilität bei Nachfrageänderungen auf einzelnen Auslandsmärkten u. ä. genannt. Für ein abweichendes Verhalten bedarf es folglich einer spezifischen Veranlassung.
Auslandsinvestitionen waren nicht zuletzt durch die Hypothek der weitgehenden Enteignung nach dem Zweiten Weltkrieg belastet; Devisenmangel und der hohe inländische Kapitalbedarf kamen lange Zeit hinzu.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit und mit ihr die Entscheidung zwischen Auslands- und Inlandsproduktion (und Export) ist auch von der Art des Warenangebots abhängig. Die Struktur der deutschen Exporte kann dabei als recht günstig im Hinblick auf Waren und Regionen angesehen werden. Einerseits zeichnete sich die ausländische Nachfrage nach Exportprodukten der Bundesrepublik durch eine hohe Einkommenselastizität aus[2]; andererseits war die Preiselastizität der Nachfrage nach Exportgütern in einigen Bereichen verhältnismäßig niedrig zu veranschlagen.[3] Beide

---

[1] Vgl. DUNNING, J.H. a.a.O., S. 330

[2] Vgl. z.B. Sachverständigenrat JG 1964/65 a.a.O., S. 19; PEFFEKOVEN, R.: Strukturpolitik im Dienste der außenwirtschaftlichen Absicherung? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 21 (1970), S. 75-86, vgl. S. 78 f

[3] Vgl. Sachverständigenrat JG 1964/65 a.a.O., S. 18; TEUSCH, F. I a.a.O., S. 359; beachte aber KRÄGENAU, H.: Internationale Direktinvestitionen 1950-1973. Vergleichende Untersuchung und statistische Materialien. Hamburg 1975, S. 72 f

Charakteristika hingen nicht zuletzt mit dem hohen Anteil der Investitionsgüter am Export zusammen. Die Technologie, die Spezialisierung, der Qualitätsstandard der Produkte, die Lieferfähigkeit und -zuverlässigkeit, der Service, die Dauer der Geschäftsverbindungen u. ä. waren hierbei außerdem allgemein von Bedeutung.
Liegt aus ordnungspolitischen Gründen die letzte Entscheidung beim Unternehmen, ob es ausländische Märkte per Export oder Auslandsproduktion bedient, wird es sich - neben den Faktor- und Transportkosten - in der Standortfrage u. a. am wirtschaftspolitischen Datenkranz, d. h. an Unterschieden in der Besteuerung, der Förderpolitik, der Sozialgesetzgebung, an der Währungssituation, an Auflagen und Vorschriften u. ä. orientieren. Aus der Vielzahl der Kriterien wollen wir nach einigen allgemeinen Anmerkungen vor allem zwei für unsere Fragestellung wichtige Daten herausgreifen und deren Rolle analysieren: die Währungspolitik und die Politik der Ausländerbeschäftigung.
Die industrielle Produktionsstruktur entsprach also der Auslandsnachfrage in hohem Maße. Daß dies so war, lag nicht zuletzt an einer Binnenwirtschaftspolitik, die aus Gründen der Geldwertstabilität regelmäßig die Binnenabsorption beschnitt, wenn die gesamtwirtschaftliche Nachfrage das Angebot zu übersteigen drohte. Dies führte zu relativ günstigen Angebotsbedingungen im Exportsektor - umso mehr, als eine zurückhaltende Lohnpolitik bei unterbewerteter Währung die Regel war. Bereits in den 50er Jahren zeigt sich ein exportorientiertes Wachstum[1], wobei eine Unterscheidung nach Exportdruck und Exportsog quantitativ nicht getroffen werden kann. Schon damals wird eine typische Sequenz in der Entwicklung der einzelnen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageaggregate erkennbar, nach der die Aufschwungphasen abliefen: Steigende Exporte sozusagen als Initialzündung ziehen die Investitionen mit, die wiederum den privaten Verbrauch stimulieren, bis schließlich Restriktionsmaßnahmen eingeleitet werden, was ein verstärktes Ausweichen auf Auslandsmärkte induziert usw.[2]. Diese Abfolge hat sich insbesondere auch wieder nach der Rezession 1967 eingestellt.

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1964/65 a.a.O., S. 18

[2] Vgl. Sachverständigenrat JG 1964/65 a.a.O., S. 12 Tabelle 9

- So wie der außerordentlich hohe Bestand an amerikanischen Direktinvestitionen auf die langjährige Überbewertung des Dollar zurückgeführt werden kann, läßt sich die auffallend niedrige Relation Auslandsproduktion/Exporte der Bundesrepublik als Resultat einer langdauernden Unterbewertung der deutschen Währung erklären.[1] Eine unterbewertete Währung begünstigt die Außenhandelsbeziehungen ähnlich wie eine Exportsubvention[2]; im ersten Falle werden generell die Kosten oder Preise - in Fremdwährung gerechnet - herabtransformiert, Exporte verbilligt und Importe verteuert, im letzten sämtlichen Exporteuren oder auch nur denen z. B. einer Branche Steuererleichterungen oder Ausgleichszahlungen geboten. In einem System prinzipiell fester Wechselkurse (das bis Anfang der 70er Jahre vorherrschte) sind Über- und Unterbewertungen einer Währung vor allem Folge divergierender Entwicklungen des Binnengeldwertes in verschiedenen Volkswirtschaften; eine unterbewertete Währung schafft laufend Preiserhöhungsspielräume, für die die Preisniveaudifferentiale zum relevanten Ausland in etwa Anhaltspunkte geben (sofern keine Anpassungen vorgenommen werden). Im Prinzip können so Exporteure im Ausland einen im Inland nicht erreichbaren Ertrag erzielen.[3] Absatz- und Beschäftigungswirkungen eventueller inländischer Kostensteigerungen werden aufgeschoben.[4] Naheliegende Konsequenz für die Faktorallokation ist, daß der im Ausland erzielbare relativ höhere Ertrag die im Exportsektor tätigen Unternehmen veranlaßt, ihrer Planung entsprechend erhöhte Wertgrenzprodukte zugrundezulegen und in relativ größerem Umfang Produktionsfaktoren nachzufragen.

---

[1] Vgl. z.B. TEUSCH, F. I a.a.O., S. 359; DUNN Jr., R.M. a.a.O., S. 4

[2] RAIDA vergleicht die Exportsubventionierung mit einem System multipler Wechselkurse mit teilweise abgewerteten Kursen, vgl. RAIDA, H.: Sind Exportsubventionen gesamtwirtschaftlich sinnvoll? In: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik 16.Jg. (1970), S. 534-538, vgl. S. 535

[3] Vgl. EHRLICHER, W. a.a.O., S. 21

[4] Vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 42

Bei Vollbeschäftigung kann dies c. p. durch Abwerbung und/oder durch Anwerbung von Arbeitskräften bewerkstelligt werden. Resultat ist in jedem Falle ein überdurchschnittliches Wachstum der exportfähigen Branchen, die vornehmlich im Industriebereich angesiedelt sind, mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt. Zwar wurden in der Bundesrepublik von Zeit zu Zeit Aufwertungen vorgenommen, die aber die aufgelaufenen internationalen Preisniveaudifferentiale jeweils nur teilweise ausglichen[1]; so kumulierten sich die Vorteile für die Exporteure. Auch wenn man Wechselkursänderungen berücksichtigt, blieb der Lohnstückkostenanstieg während der 60er Jahre in der Bundesrepublik hinter dem im Ausland zurück. Daraus läßt sich eine reale Abwertung auf der Basis der Lohnkosten ableiten (s. Tabelle 22 und Schaubild 21).

Tabelle 22: Reale Bewertung der DM auf Lohnkostenbasis

Jahr	Lohnkosten-differenz zwischen In- und Ausland	Gewogene Wechsel-kursentwicklung	Reale Bewertung* der DM auf Kostenbasis
	- jeweils Veränderung gegenüber dem Vorjahr -		
1962	- 0,6	+ 0,5	+ 1,1
1963	+ 2,5	+ 0,4	- 2,0
1964	+ 2,5	+ 0,3	- 2,1
1965	+ 0,5	- 0,5	- 1,0
1966	+ 0,4	+ 0,1	- 0,3
1967	+ 3,6	+ 0,3	- 3,2
1968	+ 3,8	+ 1,2	- 2,5
1969	+ 1,3	+ 2,9	+ 1,6
1970	- 3,5	+ 8,5	+12,4
1971	- 1,3	+ 2,8	+ 4,2
1972	+ 1,0	+ 2,0	+ 1,0
1973	+ 1,5	+ 9,7	+ 8,1
1974	+ 5,0	+ 4,9	- 0,1
1975	+ 9,1	+ 0,3	- 8,1
1976	+ 5,7	+ 7,8	+ 2,0

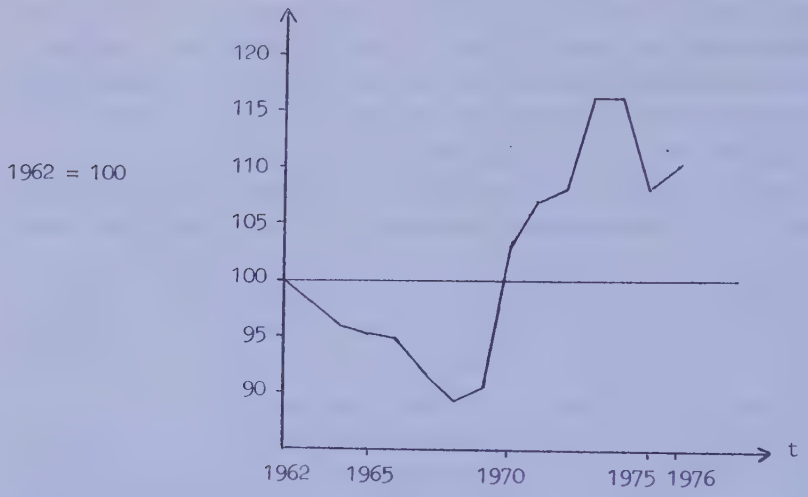
*- = Abwertung, + = Aufwertung

Quelle: Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 81

---

[1] Vgl. WADBROOK, W.P. a.a.O., S. 250

Schaubild 21: Reale Bewertung der DM auf Lohnkostenbasis



Da die Exportpreisentwicklung und die Preisentwicklung im Ausland keine nennenswerten Unterschiede aufweisen, ist auf eine günstige Gewinnlage im Außenhandel zu schließen[1] mit positiven Rückwirkungen auf die Investitionsbereitschaft.[2]

Die positiven Beschäftigungseffekte der relativen Exportsteigerung lassen die Intention prima facie verständlich erscheinen, die Unterbewertung möglichst lange aufrechtzuerhalten. Tatsächlich wurde eine Wechselkursänderung nur in krisenhaften Situationen erwogen[3] und als letztmögliche Maßnahme erachtet.[4] Einen wichtigen Grund dafür lieferten

---

[1] Vgl. Sachverständigenrat JG 1976 a.a.O., S. 80 f; FELS, G., SCHATZ, K.-W.: Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1974), S. 52-83, vgl. S. 60

[2] Damit zeigt sich der Gegensatz zur Situation in den 70er Jahren, vgl. Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 134

[3] Vgl. DUNN Jr., R.M. a.a.O., S. 1

[4] Vgl. GIERSCH, H.: On the Desirable Degree of Flexibility of Exchange Rates. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 109 (1973) Heft 2, S. 191-213, vgl. S. 196

die IWF-Statuten, die ein fundamentales Ungleichgewicht in den Außenwirtschaftsbeziehungen als Voraussetzung für Paritätsänderungen postulierten. Wegen der Schwierigkeit, vorübergehende von fundamentalen Ungleichgewichten zu unterscheiden, waren längere Ungleichgewichtsperioden praktisch vorprogrammiert.
Je länger aber eine Währungsunterbewertung anhält, desto ausgeprägter sind die Verzerrungen, die involvierten Interessen und damit die Widerstände gegen eine eventuelle Aufwertung; denn die Rentabilität vieler Investitionen im Exportbereich wird durch eine Währungsneubewertung tangiert. "..., the movement of factors of production between the tradable- and nontradable-goods sectors of an economy, a matter that itself affects the balance of payments, is not independent of the level of the existing exchange rate."[1]
Die Währungspolitik und die Entwicklung des Wechselkurses implizierten entsprechend lange einen geringen Anreiz zur Auslandsproduktion.

- Grundvoraussetzung i. S. v. einer notwendigen Bedingung für eine Entscheidung pro Inlands- oder Auslandsproduktion ist das Vorhandensein entsprechend benötigter Faktoren. Bei internationaler Mobilität erhält diese Verfügbarkeit eine neue Dimension; eine Standortentscheidung ist nicht mehr allein an nationale Größen gebunden, sondern kann die unternehmerischen Steuerungsmöglichkeiten dieser internationalen Mobilität in Rechnung stellen.[2]
Bei tendenzieller Vollbeschäftigung bedeutete die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften nicht selten die einfachste und günstigste Anpassungsmaßnahme an Marktdatenänderungen. Dank der institutionellen Vorkehrungen[3] war die Besetzung eines vakanten Arbeitsplatzes mit einer hinreichend geeigneten Arbeitskraft in relativ kurzer Zeit möglich; eine

---

[1] MAKIN, J.H.: Capital Flows and Exchange-Rate Flexibility in the Post-Bretton Woods Era. Essays in International Finance Nr. 103. Princeton 1974, S. 18; vgl. auch z.B. BÜLOW, H. a.a.O., S. 255

[2] Vgl. HEMBERGER, H.: Direkte Auslandsinvestitionen - Elemente des Entscheidungsprozesses und Erklärungsansätze. Frankfurt-Zürich 1974, S. 196

[3] S. S. 159 ff.

Auslagerung der Produktion - von Lohnaufträgen abgesehen - nimmt dagegen generell lange Zeit in Anspruch. Häufig eher marginalen Veränderungen im Inland steht im Prinzip der Neuaufbau eines Betriebes im Ausland gegenüber.

Vor allem stark exportorientierte Unternehmen schätzen häufig die Nachfrageentwicklung eher pessimistisch ein; sie neigen offenbar dazu, expansive Variationen der Betriebsgröße bei grosso modo unveränderter Produktionsweise oft einer Kapitalintensivierung oder einer Neu-Investition im Ausland vorzuziehen.[1] Denn auch der Grad der Reversibilität von Faktorwanderungen ist unterschiedlich; eine Stillegung einiger (zusätzlicher) Arbeitsplätze ist einfacher zu bewerkstelligen als gegebenenfalls die Liquidation einer Auslandsinvestition. Bei der Reversibilität von Arbeitskräftewanderungen ist, vom Unternehmen aus gesehen, die Anwerbung einer ausl. Arbeitskraft nach Ablauf eines Jahres (bei Abschluß des Arbeitsvertrages über eine Anwerbestelle) im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen des Kündigungsrechts rückgängig zu machen. "Capital export is not as flexible as the import of labour; it cannot have the transitory character that the import of labour has."[2] Aus der Ungewißheit der wirtschaftlichen Entwicklung heraus resultiert die Absicht eines nur temporären Rückgriffs auf ausl. Arbeitskräfte. Die faktische Ausprägung der Faktorwanderungen enthüllt so eine Tendenz, vermehrt den ausl. Arbeitskräften das Beschäftigungsrisiko und der Gesellschaft in den Immigrationsländern soziale Folgekosten und das Integrationsrisiko aufzubürden, anstatt das Kapitalrisiko zu tragen[3], das im Ausland generell, in relativ wenig entwickelten Staaten häufig

---

[1] Vgl. DUNN Jr., R.M. a.a.O., S. 3

[2] MARSHALL, A. a.a.O., S. 154 (vom Verfasser hervorgehoben)

[3] Vgl. TEUSCH, F.: Gastarbeiter und Zahlungsbilanz. In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J.W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 115-136, vgl. S. 128 (in der Folge zitiert als: TEUSCH II)

im besonderen überdurchschnittlich zu Buche schlägt.
Diese Aspekte müssen c. p. als Anreiz zur Inlandsproduktion gewertet werden.
Ein Blick auf den Arbeitsmarkt deutet eine Kompensationsfunktion der Ausländerbeschäftigung speziell für den Außenhandel an. Man könnte also eine Steigerung der Ausländerbeschäftigung als Folge der Exportentwicklung konstatieren.[1] Auch wenn ein allgemein enger Zusammenhang zwischen sektoralen Außenhandelsüberschüssen und hoher sektorspezifischer Ausländerbeschäftigung mit Ausnahme des Fahrzeugbaus nicht besteht[2] - wobei branchenspezifische Ausländerquoten nicht darüber hinwegtäuschen dürfen, daß speziell in bestimmten Produktionsbereichen eine hohe Ausländerkonzentration vorliegt -, ist dies kein Widerspruch gegen obige Feststellung. Im Hinblick auf die Hintergründe (weniger vielleicht auf die Konsequenzen) der Ausländerbeschäftigung erscheint es weitgehend unerheblich, wie direkt oder indirekt ausl. Arbeitskräfte für die Ausfuhr beschäftigt sind. Möglicherweise hat die Ausländerbeschäftigung bei rückläufiger sektoraler Außenhandelsposition einen relativ stärkeren Rückgang verhindert. Auch ist denkbar, daß infolge des Arbeitskräfteimports teilweise vermehrt Inländer im Exportsektor arbeiten.[3] In jedem Falle werden Arbeitskräfte importiert und verhältnismäßig mehr fertige Güter exportiert. Damit ist angeklungen, daß nicht nur eine Abhängigkeit der Ausländerbeschäftigung von der Ausfuhrentwicklung besteht. Ebenso ist ein Einfluß der Ausländerbeschäftigung auf die Exportfähigkeit und -situation erkennbar; beide Erscheinungen müssen als interdependent verstanden werden.
Bei tendenziell exportfördernden Effekten der Ausländerbeschäftigung lassen sich Rückwirkungen bei der Nachfrage wie beim Angebot auf den Gütermärkten unterscheiden.

---

[1] Vgl. z.B. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 70 ff.; siehe auch S. 245 f

[2] Vgl. BEYFUSS, J., VAJNA, Th. a.a.O., S. 31; ähnlich LAMBERTS, W. I a.a.O., S. 156; TEUSCH, F. II a.a.O., S. 125 f

[3] Vgl. BULLINGER, S. u.a. a.a.O., S. 372

Der Nachfrageeffekt der Überweisungen und Geldmitnahmen der ausl. Arbeitskräfte auf die Exportentwicklung läßt sich nur vage abschätzen.[1] Von deren im Inland verbleibenden verfügbaren Einkommen gelangt jedenfalls noch ein unbekannter Prozentsatz in Form von Mitnahmen in die jeweiligen Heimatländer, so daß der Umfang der Überweisungen nicht den wahren Kaufkrafttransfer widerspiegelt. Da die Devisen für Importe auch aus Drittländern verwendet werden können, ist der "Rückkopplungseffekt" der Ausländerüberweisungen für den Außenhandel kaum zu verfolgen. Die Annahme, Devisen aus Überweisungen und Mitnahmen würden zusätzliche Auslandsnachfrage schaffen, wird jedoch dadurch erhärtet, daß in einigen Ländern eine frappierende Parallelität dieser beiden Stromgrößen zu beobachten ist.[2]

Zu den Exporten zählen statistisch auch die Mitnahmen von Gütern durch ausl. Arbeitskräfte; mangels Erfassung ist man auch hier auf Schätzungen angewiesen. Die genannten Sachverhalte lassen aber insgesamt den Schluß einer Verstärkung der Tendenz zu Exportüberschüssen zu.[3] Vermutlich machte sich diese erst in fortgeschrittener Phase der Ausländerbeschäftigung vermehrt bemerkbar.

Größere Bedeutung kommt u. E. der Angebotsseite zu. Die deutschen Exporte der Beobachtungsperiode entstammen zu einem nicht geringen Teil traditionellen, relativ arbeitsintensiven Industriezweigen, zu deren Konservierung ausl. Arbeitskräfte im Prinzip beitragen.[4] Verhältnismäßig günstige Preise auf den Exportmärkten konnten dabei einer relativ lohn-

---

[1] Eine Vorstellung der involvierten Größenordnungen vermitteln die für den Zeitraum 1960-1974 geschätzten kumulierten Nettoeinkommen sowie Geldtransfers von ausl. Arbeitskräften: Nettoeinkommen 203 Mrd. DM - Geldtransfers ins Ausland 53 Mrd. DM, vgl. o.V.: Ausländische Arbeitnehmer in Deutschland: Ihr Geldtransfer in die Heimatländer und ihre Ersparnisse in der Bundesrepublik. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 26. Jg. (1974) Heft 4, S. 22-29, vgl. S. 23

[2] Vgl. o.V.: Die regionale Struktur des deutschen Leistungsverkehrs mit dem Ausland im Jahre 1974. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 27. Jg. (1975) Heft 7, S. 22-28, vgl. S. 28

[3] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 6; TEUSCH, F. I a.a.O., S. 358

[4] Vgl. z.B. allgemein OCDE Note Introductive ... a.a.O., S. 33; EHRENBERG, H.: Von Waffenmangel keine Rede. In: Die Zeit Nr. 16 (1974), S. 37-38, vgl. S. 38

dämpfenden Wirkung der Ausländerbeschäftigung entspringen bei vorteilhaften Wechselkursen, die den Außenwert der Arbeitskosten determinieren. Daher werden für die Exportindustrie permanente komparative Kostenvorteile vermutet.[1]

Neben dem Preis- ist jedoch auch der Mengenaspekt der Ausländerbeschäftigung nicht zu unterschätzen. Letztere erhöht tendenziell die Angebotselastizität auf den Auslandsmärkten, die sich u. a. in der Lieferfähigkeit, günstigen Lieferfristen u. ä. manifestiert.[2]

Die Außenhandelssituation wird auch durch die Importentwicklung geprägt. Werden potentielle Importe durch heimische Produktion ersetzt (Importsubstitution), weil zusätzliche Arbeitskräfte ohne Lohnerhöhung angeworben werden können, so wirkt auch dieser Umstand tendenziell auf einen Außenhandelsüberschuß hin. Es gilt als weithin gesicherte Erkenntnis, daß als Folge der unterbewerteten Währung und der lange ungesteuerten Zuwanderung von Arbeitskräften Betriebe oder ganze Branchen in der Bundesrepublik "überleben" konnten, die ohne Arbeitskräfteimport - dem Entwicklungsstand der Volkswirtschaft, der Arbeitsmarkt-Lage (auf Inländer bezogen) und dem erreichten Lohnniveau entsprechend - schwerlich lebensfähig gewesen wären.

Die wechselseitigen Zusammenhänge zwischen Ausländerbeschäftigung und Außenhandel(-süberschüssen) erscheinen zwar plausibel, können jedoch nur unzureichend quantitativ belegt werden.[3] Kann der Export im Rahmen

---

[1] Vgl. BOEHNING, W.R. II a.a.O., S. 67

[2] Vgl. SALOWSKY, H. I a.a.O., S. 59; Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1973. Essen 1973, S. 8

[3] Dies ist ein Zurechnungsproblem. Im Extremfall kann eine wechselseitige Notwendigkeit abgeleitet werden: "Wir brauchen Exportüberschüsse, um die Gastarbeiterüberweisungen zu finanzieren, und die Gastarbeiter sind notwendig, um die Exportleistungen zu erwirtschaften." HARRING, R.J.: Exportüberschüsse - eine heilige Kuh? In: Wirtschaftsdienst 53. Jg. (1973) Heft 4, S. 191-193, S. 193; ähnlich auch GLASTETTER, W.: Die außenwirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland - Ein Strukturproblem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974), S. 114-123, vgl. S. 120; o.V.: Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1976. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 29. Jg. (1977) Heft 3, S. 11-20, 71*, vgl. S. 12

der Gesamtnachfrage zunächst eher als Determinante der Ausländerbeschäftigung angesehen werden, so kommt in deren fortgeschritteneren Phasen vermehrt auch die umgekehrte funktionale Abhängigkeit zur Geltung und der Prozeß nimmt immer mehr interdependenten Charakter an.

WADBROOK qualifiziert die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik in den 60er Jahren als "non-adjusting"; sie habe den Anpassungszwang der Wirtschaft an veränderte Knappheits- und Kostenstrukturen gemildert und die Anpassung gebremst. Diese Nicht-Anpassung der Industrie habe schließlich zum Arbeitskräfteimport geführt.[1]
Diese Auffassung geht konform mit der These, eine permanent starke Zuwanderung von Arbeitskräften sei Ausdruck einer Unterbewertung der DM.[2] Die Ausländerbeschäftigung selbst ist jedoch gleichzeitig wieder Bestandteil dieser Nicht-Anpassung.
Der Ausländerbeschäftigung kommt also - damit bestätigt sich ihr Symptomcharakter - partiell die Aufgabe zu, die Effekte bestimmter wirtschaftspolitischer Maßnahmen und wirtschaftlicher Entwicklungen zu kompensieren. Daher stellt die Ausländerbeschäftigung sozusagen eine flankierende Maßnahme dar für die Aufrechterhaltung bestehender Ungleichgewichtskonstellationen und zur Dämpfung der Wirkungen einer Überschußnachfrage auf den Güter- und Faktormärkten. Denn es widerspricht eigentlich den theoretischen Erwartungen, daß ein langwährendes außenwirtschaftliches Ungleichgewicht bei prinzipieller Voll- oder Überbeschäftigung nicht längst durch daraus resultierende Preissteigerungstendenzen abgebaut wurde.
Hier ist eben zu beachten, daß ein durch permanente positive Außenbeiträge hervorgerufener oder akzentuierter Nachfrageüberhang auch über eine Erweiterung des Arbeitsangebotes in seiner Wirkung gemindert werden kann.[3] Die temporär günstigen Wirkungen einer Unterbewertungspolitik bedurften also praktisch notwendigerweise zu ihrer Perpetuierung

---

[1] Vgl. WADBROOK, W.P. a.a.O., S. 261

[2] Vgl. SZ v. 14.2.73; ähnlich HEUß, E. a.a.O., S. 250; LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 149

[3] Vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 150

der Ergänzung auf dem Arbeitsmarkt; ohne diese wären die Vorteile wegen des Arbeitsmarktes als limitierendem Faktor geringer gewesen bzw. früher verschwunden. "Überbeschäftigung kann .. nur über eine längere Periode erhalten bleiben, wenn die Ursachen, die sie herbeigeführt haben, nicht einfach nur wirksam bleiben, sondern sich immer weiter bewegen, gewissermaßen der Verfolgte immer ein paar Schritte vor dem Verfolger."[1] Die einem voll- bzw. überbeschäftigten Arbeitsmarkt immanenten Lohnsteigerungstendenzen hätten über immer mehr an internationale Standards angeglichene Preisniveausteigerungen im Prinzip zu rückläufigen Ausfuhren und zunehmenden Einfuhren, also einer wachsenden Produktionsverlagerung ins Ausland, geführt.[2] Erscheint in manchen Bereichen (mit geringer Preiselastizität) diese mechanistische Folgerung der Exportreduzierung nur bedingt zwingend, so ist doch evident, daß in den 60er Jahren für die Bundesrepublik gerade das Gegenteil zutrifft. Die Rückgriffsmöglichkeit auf ausl. Arbeitskräfte wurde gleichsam mit zur Voraussetzung für die Dauerhaftigkeit der nicht zuletzt exportinduzierten "Beschäftigungswelle".
Branchen mit weitgehend preisbedingter Wettbewerbsfähigkeit und hohem Beschäftigtenanteil mittlerer und geringer Qualifikation haben Vorteile aus der Unterbewertung gezogen und werden entsprechend von spürbaren Wechselkurskorrekturen am stärksten getroffen. In ähnlicher Weise wirkt auch ein erschwerter oder unmöglicher Rückgriff auf ausl. Arbeitskräfte, da diese für die genannten Produktionen geeignet und oft allein verfügbar gewesen sind. Hatte zunächst die Ausländerbeschäftigung u. a. zur Verfestigung ungleichgewichtiger Paritäten beigetragen, so vermochte sie später die Wirkungen von den dann doch eingetretenen Wechselkurskorrekturen auf den Gütermärkten zu verzögern. Es ist auffällig, daß vor allem in den stark tangierten Bereichen ein massiver Anstieg der Ausländerbeschäftigung zu verzeichnen war.[3]

---

[1] PIGOU, A.C.: Überbeschäftigung. In: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie. W. WEBER, H. NEISS (Hrsg.). Köln-Berlin 1967, S. 91-94, S. 93 (aus dem Englischen übersetzt von H. KRAMER)

[2] Vgl. KRELLE, W.: Verteilungstheoretische Grundfragen der Lohnpolitik. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für B. GLEITZE. F. LENZ, C. FÖHL, C. KÖHLER (Hrsg.). Berlin 1968, S. 275-287, vgl. S. 286

[3] Vgl. SCHRÖDER, D. a.a.O., S. 342

Eine exakte Unterscheidung zwischen der Ausländerbeschäftigung als Symptom für einen Zustand bzw. eine Entwicklung und bestimmten Entwicklungen als Folge der Ausländerbeschäftigung läßt sich nicht treffen. Immerhin mußte man, wollte man ungleichgewichtige Konstellationen an der Wurzel angreifen, in Erwägung ziehen, auch das praktizierte Anwerbungssystem als Rahmenbedingung zu modifizieren.
Die Anwerbung von ausl. Arbeitskräften kann als eine notwendige Ergänzung einer auf eine möglichst hohe Inlandsproduktion gerichteten Wirtschaftspolitik identifiziert werden. Beide Bestandteile des Datenkranzes, Unterbewertung der Währung und Anwerbung von Arbeitskräften, hatten zu Strukturen in der Wirtschaft geführt, die teilweise nicht einer Volkswirtschaft angemessen erschienen, die sich praktisch über 15 Jahre hinweg im Zustand der Voll- oder Überbeschäftigung befand, sondern zuweilen eher einer Wirtschaft mit (erheblichen) unausgeschöpften Arbeitsreserven entsprachen.[1]
Beide Daten sind geeignet, eine international vergleichsweise niedrige Kennzahl Auslandsproduktion/Exporte zu erklären, wenn auch noch andere Faktoren wie z. B. die Gewerkschaftspolitik u. a. hierbei nicht übersehen werden dürfen. Sämtliche genannten Daten führten dazu, daß die Bundesrepublik - im Gegensatz zu dem modellhaft dargestellten Kapitalabfluß - über lange Zeit als favorisierter industrieller Standort auch per saldo Sachkapital attrahierte, wodurch das Exportpotential wiederum zunahm.

2.3.2 Implikationen für die internationale Arbeitsteilung

Angesichts der auch längerfristig positiven Beschäftigungswirkungen von permanenten Außenhandelsüberschüssen müßte man eigentlich erwarten, daß sämtliche Volkswirtschaften danach trachten, auf diese Weise die Beschäftigung zu stützen. Dies ist aber nicht realisierbar, da Überschüssen zwangsläufig Defizitpositionen gegenüberstehen müssen.

---

[1] Vgl. LAMBERTS, W. II a.a.O., S. 168

Bei Handelsbeziehungen zwischen Volkswirtschaften unterschiedlicher Faktorausstattung und Entwicklungsstufe könnten nach dem Theorem der komparativen Kostenvorteile weniger entwickelte Volkswirtschaften bestimmte Produktionen übernehmen, auch wenn sie anderen Volkswirtschaften gegenüber in allen Produktionen absolut unterlegen sind. Voraussetzung für Außenhandel sind dann unterschiedliche Transformationsraten zwischen zwei Ländern aufgrund komparativer Kostenvorteile, die wiederum auf "Differenzen in den Produktivitätsdifferenzen" und Unterschieden in den Faktorproportionen basieren.[1]
Nun ist es allerdings illusorisch zu glauben, die realen Güterströme würden automatisch entsprechend fließen. Bei dem möglichen Bemühen der Wirtschaftspolitiker, dieses Konzept zu realisieren, bleiben zumeist die restriktiven Prämissen dieses Modellansatzes unbeachtet.[2] In einer Studie des Internationalen Arbeitsamtes zur Lokation multinationaler Unternehmen kommt z. B. zum Ausdruck, daß die Doktrin der komparativen Kostenvorteile nicht herangezogen werden könne, um die unternehmerische Standortentscheidung zwischen verschiedenen Ländern zu begründen "..., as none of the conditions (full employment, price competition, immobility of factors of production and, implicitly, international equality of wage rates) prevailed in which this doctrine would be effective."[3] Abgesehen davon, daß die Nachfrage, Transportkosten u. ä. unberücksichtigt bleiben, verdeutlichen die genannten Prämissen, daß die Hypothesen des Theorems vor allem auf die Handelsbeziehungen z. B. zwischen Industrieländern gemünzt zu sein scheinen[4], nicht aber auf solche zwischen unterschiedlich entwickelten Volkswirtschaften.

---

[1] Vgl. ROSE, K.: Theorie der Außenwirtschaft. 3. erw. und rev. Auflage. Berlin-Frankfurt 1970, S. 221 ff.

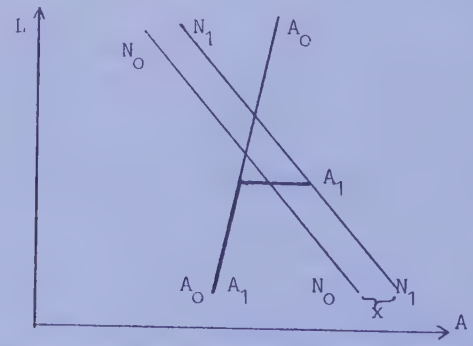
[2] Vgl. KEBSCHULL, D. II a.a.O., S. 505

[3] International Labour Office: Multinational Enterprises and Social Policy. Genf 1973, S. 135

[4] Vgl. DONGES, J.B. u.a. a.a.O., S. 254

Wenngleich auch die dem HECKSCHER-OHLIN-Theorem zugrundeliegenden Modell-Annahmen (z.B. gleiche Produktionsfunktionen) nicht der beobachteten Wirklichkeit entsprechen, wollen wir dennoch dessen Aussage in der Folge berücksichtigen. Der Außenhandel verläuft danach im Prinzip als Funktion der jeweiligen Faktorproportionen; Industriestaaten exportieren entsprechend relativ kapitalintensive Güter und importieren Waren, die eher geringerwertige Arbeit enthalten.
Letztere können von Volkswirtschaften angeboten werden, die über ein reichliches, wenig qualifiziertes Arbeitspotential verfügen. Diese treten dabei möglicherweise in Konkurrenz mit in den Industriestaaten noch verbliebenen Industrien mit ebenfalls relativ geringen Arbeitsanforderungen. Simplifiziert man die Handelsvorgänge, so könnte man sich fiktiv die Güter nach ihrer Qualifikations-Intensität aufgereiht vorstellen. Unter der Prämisse, daß sämtliche Güter handelbar wären und gehandelt würden, ergäbe sich irgendwo eine Zäsur, die Exporte und Importe pro Komplex voneinander trennte.
Die u. a. aus der Währungs- und Anwerbepolitik resultierenden Veränderungen der komparativen Vorteile ergeben, auf die fiktive Güterskala und die Trennung in Exporte und Importe übertragen, eine tendenzielle Verbesserung der Wettbewerbsposition und Verschiebung der Handelsströme zugunsten des Einwanderungslandes Bundesrepublik (es werden mehr relativ geringfügig qualifikationsintensive Produkte exportiert und weniger importiert) mit entsprechenden Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt (s. Schaubild 22).

Schaubild 22:



x = Zuwachs der Nachfrage nach Arbeit als Folge des Außenhandelszuwachses

Der Außenhandel ist also nicht nur Folge unterschiedlicher Faktorproportionen, sondern kann auch zu Faktorreallokationen führen; die Transformationskurve ist kein festes Datum, sondern eine Variable, die der Außenhandel selbst wiederum beeinflußt.[1] Zusammen mit oder neben diesem "Selbstverstärker"-Mechanismus des Außenhandels verändern ebenso Faktorwanderungen die komparativen Vorteile einer Volkswirtschaft.[2] Einen vagen Eindruck davon vermittelt eine Schätzung für 1972, nach der etwa jede fünfte ausl. Arbeitskraft in Bereichen tätig war, die in strengem Wettbewerb mit Entwicklungsländern standen.[3] Auch ohne die indirekten Beschäftigungseffekte, die noch hinzuzurechnen sind, entspricht dies in der Spitze knapp 500 000 Arbeitsplätzen und ist damit in etwa größengleich mit der für Anfang der 70er Jahre geschätzten Anzahl der von inländischen Unternehmen im Ausland insgesamt geschaffenen Arbeitsplätze.[4]

Die hohe Exportquote u. a. als Folge der Währungsentwicklung und des elastischen Arbeitsangebotes weitgehend wegen der Anwerbemöglichkeit ist dabei mit für die im internationalen Vergleich hohe Bindung von Produktionsfaktoren im industriellen Bereich verantwortlich - der Sekundärsektor ist in der Bundesrepublik anteilsmäßig noch bis 1970

---

[1] Vgl. ROSE, K. a.a.O., S. 294

[2] Ohne Berücksichtigung der Nachfrage endet eine durch die Veränderung der komparativen Vorteile induzierte Exportsteigerung bei einer Faktorangebotselastizität von Null, vgl. ROSE, K. a.a.O., S. 291, Fußnote 4. Eine permanente Anwerbung von ausl. Arbeitskräften verbessert diese laufend bzw. hält sie konstant oder vermeidet deren Verschlechterung.

[3] Vgl. STREIT, M.E. a.a.O., S. 280

[4] Der auf die Entwicklungsländer und noch in stärkerem Maße der auf Auswanderungsländer entfallende Anteil beträgt nur einen Bruchteil davon. Das Bestreben, Produktionen im Inland zu erhalten, kann als Motiv für die Ausländerbeschäftigung gewertet werden. Ob man den Schluß ziehen kann, dank der Ausländerbeschäftigung seien inländische Arbeitsplätze bereits durch ausländische ersetzt, lediglich der letzte Schritt - die Verlagerung - sei noch nicht getan, vgl. KLAIBER, W., LECKSCHEIDT, J. a.a.O., S. 368, erscheint fraglich. Die bei Inländern erfolgte Strukturverschiebung in Richtung auf höherwertige Arbeit ist nicht zwingend definitiv, sondern vom Grad einer gegebenenfalls erforderlichen umgekehrten Substituierbarkeit der Arbeitskräfte abhängig.

auf ein international weit überdurchschnittliches Niveau gestiegen, während dieser in den übrigen großen Industrienationen mit Ausnahme von Japan stagnierte oder rückläufig war.[1] Daraus könnte eine Überindustrialisierung abgeleitet werden.[2]

Generell läßt die Beobachtung eine positive Korrelation zwischen der Exportintensität der Industrie und deren Anteil an der Beschäftigung vermuten. Je größer die industriellen Exporte sind, desto eher ist mit der Zunahme bzw. desto verzögerter ist mit der Abnahme des Sekundären Sektors zu rechnen.[3]

Der Außenhandel kann neben der Bevölkerungsentwicklung und dem technischen Fortschritt als dritter Wachstumsfaktor betrachtet werden, der vielleicht weniger autonomen Charakter besitzt, sondern vielmehr interdependentes Begleitphänomen im Zuge des Wachstumsprozesses ist.[4] "...; the secret of German success in exports lay in its rate of growth, and the secret of the rate of growth lay in exports."[5] Bei einem Exportanteil am Sozialprodukt von ca. 25 % und der daraus resultierenden Ausfuhrabhängigkeit der Beschäftigung als Kehrseite der Medaille stellt sich allerdings die Frage einer Exportlastigkeit der deutschen Wirtschaft.[6]

---

[1] Vgl. FELS, G., SCHATZ, K.-W., WOLTER, F.: Sektoraler Strukturwandel im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 49-66, vgl. S. 64; FELS, G., SCHATZ, K.-W. a.a.O., S. 54; HORN, E.-J.: Ist die BRD überindustrialisiert? In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976) Heft 7, S. 345-350, vgl. S. 348. Das Ansteigen des Industrieanteils an Sozialprodukt und Beschäftigung Ende der 60er Jahre hängt mit der Rezessionsbekämpfung und dem Exportboom nach 1967 zusammen, der nachfolgende Rückgang ist teilweise rezessionsbedingt; allerdings wird eine merkliche Abnahme der Industriebeschäftigung für die Zukunft prognostiziert, vgl. SCHRÖDER, D. a.a.O., S. 341

[2] Vgl. HORN, E.-J. a.a.O., S. 349. Sprachlich exakter müßte man von einer relativen Überindustrialisierung ausgehen, da zwar eine erhebliche Abweichung vom Durchschnitt vergleichbarer Volkswirtschaften vorliegt, dieser jedoch keine Norm darstellt.

[3] Vgl. SALOWSKY, H. I a.a.O., S. 13

[4] Vgl. KNESCHAUREK, F.: Entwicklungstendenzen auf dem europäischen Arbeitsmarkt. In: Außenwirtschaft 16. Jg. (1961), S. 63-81, vgl. S. 79 f

[5] KINDLEBERGER, Ch.P.: Germany's Persistent Balance-of-Payments Disequilibrium. In: Trade, Growth, and the Balance of Payments. Essays in Honor of Gottfried Haberler. Chicago-Amsterdam 1966, S. 230-248, S. 247

[6] Das Produzierende Gewerbe allein besitzt eine Ausfuhrquote von etwa 40 %, bei ausgeprägter sektoraler Differenzierung des Ausfuhranteils, vgl. BEYFUSS, J., VAJNA, Th. a.a.O., S. 10

Aussagewert besitzen jedoch vor allem saldierte Größen.[1] Abgesehen davon, daß man nicht objektiv eine Größenordnung angeben kann, ab der Exportlastigkeit vorliegt, unterstreicht ein kumulierter Ausfuhrüberschuß von ca. 245 Mrd. DM für den Zeitraum 1967-1976 doch eine solche Vermutung. Neben dem Argument der Auslandsabhängigkeit erwächst vor allem auch der relativen Minderversorgung mit Gütern im Inland Bedeutung als Folge einer Realkapitalbildung im Ausland und einer Geldkapitalbildung im Inland.[2]

Ausländerbeschäftigung, permanent hohe Außenbeiträge (Exportlastigkeit) und eine relative Überindustrialisierung sind also eng miteinander verzahnte, interdependente Erscheinungen.[3] War der hohe Industrialisierungsgrad zunächst eher Ursache von Außenhandelsüberschüssen und Ausländerbeschäftigung gewesen, kann er in späteren Phasen als Ursache und Folge von hohen Außenbeiträgen und Ausländerbeschäftigung gewertet werden.[4]

Die geschilderten Entwicklungen lassen eine tendenziell zunehmende Verzerrung der internationalen Arbeitsteilung vermuten. Bei der Verteilung der Beschäftigungsmöglichkeiten und -bedingungen dominieren damit Argumente der Beschäftigungspolitik (die freilich nicht nur die Beschäftigung von Inländern betrifft) die der Arbeitsteilung, geht außenwirtschaftliche Expansion des einen Komplexes zu Lasten des anderen.[5]

---

[1] Exportüberschüsse oder Importdefizite; entsprechend könnte man auch von Importsubstitutionslastigkeit sprechen, vgl. FELS, G., SCHATZ, K.-W. a.a.O., S. 57

[2] Vgl. EHRLICHER, W. a.a.O., S. 17 f; GLASTETTER, W.: Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 5, S. 237-245, vgl. S. 239. Die Devisenbilanz zeigt dabei einen Nettozufluß von ca. 53 Mrd. DM, vgl. Sachverständigenrat JG 1977 a.a.O., S. 113 Tabelle 28

[3] Eine O. WOLFF zugeschriebene Aussage, das Problem der Bundesrepublik sei nicht Exportlastigkeit, sondern eine Überindustrialisierung, vgl. SZ v. 15.1.74, S. 8, mißachtet somit diese Abhängigkeiten.

[4] Ähnlich TEUSCH, F. I a.a.O., S. 357

[5] Vgl. LEMPER, A. a.a.O., S. 173; so ist in Westeuropa eine negative funktionale Beziehung mit allerdings nicht sehr hohem Korrelationskoeffizienten zwischen dem Industrieanteil am Regionalprodukt und regionaler Arbeitslosigkeit erkennbar, vgl. STREIT, M.E. a.a.O., S. 272

Dies ist nicht zuletzt darin begründet, daß eine internationale Arbeitsteilung in Anlehnung an die Faktorintensitäten nicht bestimmbar und realisierbar erscheint[1]; bislang dominiert die ökonomische (und politische) Machtposition. Es ist nicht zu erwarten, daß z. B. Einwanderungsländer freiwillig auf Produktionen verzichten. Vielmehr ist zu vermuten, daß die jeweils involvierten Interessen einen Produktionstransfer zu den weniger entwickelten Volkswirtschaften hin so lange wie möglich zu verhindern trachten, bis endogene oder exogene Zwänge die Oberhand gewinnen.

"Wir müssen uns der Aufgabe stellen, Arbeiten, die in den Entwicklungsländern durchgeführt werden können, auch dort zu fördern, ohne hierbei Arbeitsplätze in den Industrieländern zu gefährden."[2] Eine Besitzstandswahrung wurde auch postuliert, als insgesamt die Zahl der verfügbaren Arbeitsplätze die der inländischen Erwerbspersonen weit übertraf.

Die geringe Neigung zur Akzentuierung des Strukturwandels von der Importseite her[3] erklärt sich mit den unvermeidlichen Begleitfriktionen für die betroffenen Branchen, Regionen, Unternehmen und Arbeitskräfte. Zwar wären bei Voll- oder Überbeschäftigung aus der Sicht der Arbeitskräfte relativ günstige Voraussetzungen für den Wandel der Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur vorhanden gewesen, dies kollidierte jedoch mit den Unternehmensinteressen bei temporär vorteilhaften Nachfragebedingungen sowie kurzfristigen Interessen betroffener Arbeitskräfte. So war die internationale Arbeitsteilung bislang durch eine ungenügende Integration der Entwicklungsländer (mit einigen Ausnahmen wie z. B. Brasilien und Mexiko) im Bereich der Halb- und insbesondere der Fertig-

---

[1] Vgl. KEBSCHULL, D.: Wachstum in Entwicklungsländern durch Exportsteigerung? In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 18. Jg. (1973), S. 118-134, vgl. S. 128

[2] Zitat von AHRENDT, W., vgl. o.V.: Internationale Verflechtungen und Arbeitsmarkt. In: Der Gewerkschafter 22. Jg. (1974) Heft 7, S. 17

[3] Vgl. NEU, A., STECHER, B.: Die Strukturwandlungen im Welthandel. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 66-102, vgl. S. 93

erzeugnisse gekennzeichnet.[1] Mögliche Kostenvorteile der Entwicklungsländer kamen häufig nicht zum Tragen, sei es, daß

- die internationale Angebotsstruktur weniger Ausfluß von Kostenvorteilen war als vielmehr Ausdruck einer tradierten Struktur der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung[2] und/oder
- defensive Maßnahmen wie der Arbeitskräfteimport getätigt und/oder
- günstige Arbeitskosten von hohen Kapital-, Transportkosten und Zöllen konterkariert wurden.

So besteht der Widerspruch, daß einerseits Entwicklungshilfe gezahlt, andererseits aber die Gütereinfuhr aus Entwicklungsländern lange Zeit auf verschiedene Weise behindert wurde. Hier ist auch die Ausländerbeschäftigung zu erwähnen. "Le processus du libre marché qui aboutit à écrémer la population qualifiée des pays pauvres est inconciliable avec le désir d'aider ces pays."[3] Man kann in dem Wanderungsstrom zu den Industrieländern hin sogar eine Art Entwicklungshilfe der armen für die reichen Länder sehen.[4]

---

[1] Vgl. FELS, G.: Die Auswirkungen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie auf die Branchenstruktur in der Bundesrepublik. In: Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 19. Berlin 1972, S. 88-117, vgl. S. 88. Zwischen 1962 und 1970 ging der Anteil der Entwicklungsländer an den Importen in Erzeugnissen der Verarbeitenden Industrie von 10,2 % auf 7,4 % zurück, vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 117. Erst neuerdings nimmt der Anteil von Endprodukten an den Einfuhren aus nicht Erdöl fördernden Entwicklungsländern kräftig zu: von 27 % auf 35 % zwischen 1974 und 1976, vgl. o.V.: Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1976. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 29. Jg. (1977) Heft 3, S. 11-20 und 71*, vgl. S. 14

[2] Vgl. KEBSCHULL, D. II a.a.O., S. 505; MARSHALL, A. a.a.O., S. 145

[3] THOMAS, B. a.a.O., S. 15

[4] Vgl. CASTLES, St., KOSACK, G. a.a.O., S. 428

2.3.3 Hintergründe der einseitigen Faktorreallokation zwischen Einwanderungs- und Auswanderungsländern

Damit gelangen wir zu dem einseitigen realisierten Faktoraustausch zwischen Ein- und Auswanderungsländern und einigen spezifischen Hintergründen.
Der Tatbestand einer Dominanz der Arbeitswanderungen zwischen diesen beiden Komplexen kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß inländische Unternehmen Auslandsinvestitionen getätigt haben. Es liegen freilich Orientierungsdivergenzen im Hinblick auf internationale Bewegungen der Produktionsfaktoren vor, d. h. es existiert eine regionale Diskrepanz zwischen Faktorbeschaffungs-(Arbeit) und Faktortransferzielmärkten (Kapital).
Voraussetzung für einen Faktorbeschaffungsmarkt ist allein ein Potential von un- bzw. unterbeschäftigten Arbeitskräften, die international mobil sind und deren Mobilität nicht den Zielsetzungen der jeweils betroffenen Regierungen explizit oder implizit zuwiderläuft.
Sind ein vorhandenes Reservoir an Arbeitskräften und zu erwartende relativ geringe Arbeitskosten auch bereits eine hinreichende Bedingung für die Attraktion anderer Produktionsfaktoren? Die empirischen Beobachtungen scheinen dem zu widersprechen; ansonsten müßten die in großer Zahl im Mittelmeerraum vorhandenen Arbeitskräfte eine viel ausgeprägtere Sogwirkung auf ausländisches Kapital ausüben. Ein bedeutender unausgeschöpfter Arbeitskräftebestand bietet zwar Wachstumsmöglichkeiten, die Wahrscheinlichkeit ist allerdings gering, daß dieser einen Wachstumsprozeß einleiten kann.[1] Bei Faktortransferzielmärkten sind die Qualifikationsansprüche heterogener; Arbeitskräfte aus der gesamten Qualifikationshierarchie müssen verfügbar oder doch zumindest beschaffbar sein. Qualifizierte Arbeitskräfte aus den Kapitalentsendeländern manifestieren dabei i. d. R. wenig Neigung zur Wanderung in relativ unterentwickelte Regionen, es sei denn temporär zu außergewöhnlichen Bedingungen.

Gewisse komparative Vorteile der Ex-Anwerbeländer gegenüber anderen Entwicklungsländern sowie eine Minderung komparativer Nachteile gegenüber Industriestaaten könnten aufgrund der normalen Rotation durch "industrie-

---

[1] Vgl. NIKOLINAKOS, M. I a.a.O., S. 155, Fußnote 27

erfahrene" Arbeitskräfte erwachsen.[1] Schlagen solche denkbaren Vorteile nicht durch, so kann das bedeuten, daß sie in Wirklichkeit gar nicht existent sind oder aber von anderen Gesichtspunkten überlagert werden.

Zum einen besteht häufig bei ausl. Arbeitskräften die Zielsetzung, durch temporäre Auslandstätigkeit eine finanzielle Basis für eine spätere selbständige Aktivität im Heimatland zu schaffen. Nicht selten bleiben auch gerade die aktivsten Arbeitskräfte überdurchschnittlich lange oder für immer im Ausland. Zum anderen ist die erworbene Qualifikation von Interesse. Werden ausl. Arbeitskräfte nur kurzfristig angelernt, besteht ihre Industrieerfahrung oft hauptsächlich in der Gewöhnung an den industriellen Produktionsprozeß. Ohne diesen Aspekt geringzuschätzen, dürfte doch der Qualifikation ein wesentlich höherer Stellenwert beizumessen sein, vor allem im Hinblick darauf, für Direktinvestitionen Arbeitskräfte verschiedener Qualifikationsstufen rekrutieren zu können. Alles in allem erscheint das Argument komparativer Vorteile der Auswanderungsländer durch Rückwanderer nicht besonders stichhaltig. Ohne Zweifel konnten andere Nachteile dadurch nicht aufgewogen werden, last but not least auch wegen der Tatsache, daß die Auswanderungsländer oft mit Fördergebieten der Industriestaaten konkurrierten.
Neben dem Arbeitspotential spielen jedoch noch eine Reihe anderer Faktoren (auch metaökonomischer Natur) eine Rolle. Die Arbeitskosten sind nur eine Determinante unter mehreren und häufig nicht einmal die wichtigste. Wenn nun allerdings in Untersuchungen zum Ausdruck kommt[2], daß das Vorhandensein von Arbeitskräften im Ausland bzw. deren Fehlen im Inland keinen erstrangigen Entscheidungsfaktor in der Standortwahl darstellte, so ist dies für die Zeit vor dem Anwerbestop nicht verwunderlich, als ausl. Arbeitskräfte bei Bedarf im Inland angeworben werden konnten.

---

[1] Vgl. BULLINGER, S.: Kapitalexport - eine Alternative zur Ausländerbeschäftigung? In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 10, S. 532-536, vgl. S. 533; HÖPFNER, K. a.a.O., S. 171 f; KLAIBER, W., LECKSCHEIDT, J. a.a.O., S. 369

[2] Vgl. HÖPFNER, K. a.a.O., S. 125

Die hauptsächlichen Nachteile für die Auswanderungsländer betreffen Marktgröße, Marktzugang und den Ausbau der Infrastruktur. Nach der "preference-similarity"-Hypothese sind die internationalen Wirtschaftsbeziehungen um so ausgeprägter, je gleichartiger entwickelt die Volkswirtschaften sind.[1] Es besteht die Beobachtung, daß dabei Direktinvestitionen regional den Exporten folgen.[2] Gerade die Ex-Anwerbeländer bieten jedoch keine größeren zusammenhängenden Produktmärkte; der Marktzugang zu den Ländern der EG - dem Hauptabsatzmarkt der inländischen Unternehmen - wird durch die gemeinsame Außenzollmauer behindert, was zu einer Verteuerung der Produkte führt. Schließlich stellt eine unzureichende Infrastruktur einen gewichtigen negativen Anreiz für potentielle Investoren dar; sie bildet eine Grundvoraussetzung für eine "produktive Sphäre".

Die bisherige Verteilung der Auslandsinvestitionen wurde durch den wirtschaftspolitischen (und politischen) Datenkranz geprägt. Modifizierte Bedingungen auf dem inländischen Arbeitsmarkt (keine oder eine quantitativ stark reduzierte Anwerbemöglichkeit) hätten vermutlich Auswirkungen auf Umfang und Verteilung dieser Investitionen gehabt, da durch die Immigration von Arbeitskräften komparative Nachteile vermindert bzw. komparative Vorteile geschaffen wurden, ohne daß eine Quantifizierungvorgenommen werden könnte. Es spricht jedoch kaum etwas dafür, daß die Ex-Anwerbeländer mit wesentlich höheren Investitionen bedacht worden wären, da sich keiner ihrer Standortfaktoren im Vergleich zu konkurrierenden Standorten für potentielle deutsche Direktinvestitionen positiv geändert hätte. So ist auch der Arbeitsbeschaffungseffekt der seit Beginn der 70er Jahre verstärkt gestiegenen Direktinvestitionen in den Auswanderungsländern allgemein als gering zu veranschlagen.[1] Die

---

[1] Vgl. HEMBERGER, H. a.a.O., S. 133, 182, 287; LEMPER, A. a.a.O., S. 183

[2] Vgl. TEMBRINK, H. a.a.O., S. 203 f

[3] Vgl. BA 1974 a.a.O., S. 83; o.V.: Investitionen. Zug ins Ausland. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 11, S. 401

historische Entwicklung der Direktinvestitionen legt also den Schluß nahe, den Kapitalexport pauschal als Alternative zur Ausländerbeschäftigung im Blick auf die Ex-Anwerbeländer zu verneinen.[1]
Im marktwirtschaftlich orientierten Rahmen müßten gegebenenfalls größere und/oder wesentlich differenziertere institutionelle und ökonomische Anreize geboten werden, um die internationalen Investitionsströme dorthin zu lenken. Im selben Atemzug ist auch der Abbau der teilweise massiven, konjunkturell und strukturell motivierten Anreize für Produktionen im Inland zu nennen, die sonst kaum mehr wettbewerbsfähig wären. "Die Beurteilung der Arbeitskräftemobilität - sichtbarer Ausdruck des sektoralregionalen Ungleichgewichts - hängt somit eng zusammen mit den Möglichkeiten und Grenzen der Regionalpolitik."[2] Eine dauernde Diskrepanz im Grad der Mobilität unqualifizierter Arbeitskräfte und des Sachkapitals zwischen Ein- und Auswanderungsländern konterkariert offensichtlich die Erreichung eines tendenziellen regionalen Ausgleichs und führt vielmehr zu einer dualistischen Wirtschaftsentwicklung in diesem Bereich.[3]

Länderspezifisch erklärt im Falle Jugoslawien - abweichend von den übrigen Ex-Anwerbeländern - die Existenz unterschiedlicher Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme einen stark einseitigen Faktoraustausch.[4] Für die anderen Auswanderungsländer sind die Hintergründe verstärkt in rein ökonomischen Überlegungen (Rentabilitätserwartungen) zu suchen. Hierbei erwächst u. a. - d. h. über die bereits angesprochenen Phänomene wie z. B. die Wechselkursentwicklung hinaus - folgenden Problemen Bedeutung:

---

[1] Vgl. auch BULLINGER, S. a.a.O., S. 535. Die Folgerung, wegen der Orientierungsdivergenz der Faktorströme könne verstärkter Kapitalexport nicht zur Lösung der mit der Ausländerbeschäftigung verbundenen Probleme beitragen, vgl. Sachverständigenrat JG 1975 a.a.O., S. 135, ist nur im internationalen Rahmen, d.h. für Ein- und Auswanderungsländer gültig. Lediglich bei strenger Komplementarität der jeweiligen Ungleichgewichte und einer direkten Kausalität der wechselseitigen Entwicklung würde die Beseitigung des Ungleichgewichts in dem einen Komplex dies quasi automatisch auch in dem anderen bewirken. Ein so enger Zusammenhang ist in der Realität jedoch nicht vorhanden; eine mögliche Minderung des Nachfragesogs im Einwanderungsland als Folge forcierten Kapitalexports bei substitutionalen Beziehungen zwischen den Faktorbewegungen wird bei Orientierungsdivergenz c.p. den Angebotsdruck in den Auswanderungsländern wenig oder nicht reduzieren.

[2] SCHILLER, G.: Europäische Arbeitskräftemobilität und wirtschaftliche Entwicklung der Mittelmeerländer. Darmstadt o.J., S. 195

[3] Vgl. EBERT, R. III a.a.O., S. 471

[4] Vgl. dazu auch HÖPFNER, K. a.a.O., S. 106

- Der Mangel an Alternativen für inländisches Kapital und die ausl. Arbeitskräfte ist als einer der Gründe für die divergierende Intensität des wechselseitigen Faktoraustausches zu erwähnen.
Hier geht es einmal bei den Alternativen des Faktors Kapital zur Ausländerbeschäftigung um die Verlagerungsfähigkeit von Arbeitsplätzen. Es wird immer wieder darauf verwiesen, daß ganze Bereiche der Wirtschaft für die Kapitalausfuhr (z.B. in die Auswanderungsländer) ausfallen; die Argumentation lautet, viele ausl. Arbeitskräfte seien in Unternehmen beschäftigt, die als Auslandsinvestoren wegen ihrer Ortsgebundenheit nicht in Frage kämen.[1] Schätzungen gehen davon aus, daß ca. 40 % der ausl. Arbeitskräfte in der Bundesrepublik in solchen Bereichen tätig sind.[2]
Es ist einleuchtend, daß nicht jedes Ausländer beschäftigende Unternehmen seine Produktion alternativ ins Ausland verlagern kann; eine mikroökonomische oder sektorale Betrachtungsweise trifft u. E. auch nicht den Kern des Problems. Adäquat ist nur eine gesamtwirtschaftliche Orientierung, die als solche freilich Gefahr läuft, Homogenität der Arbeitskräfte und Arbeitsplätze bzw. entsprechende Mobilität vorauszusetzen. Nehmen wir an, durch Export von verlagerungsfähigen Arbeitsplätzen in Auswanderungsländer würde eine entsprechende Anzahl von inländischen Arbeitsplätzen wegfallen, wodurch aus Gründen der Komplementarität inwie ausländische Arbeitskräfte freigesetzt würden. Die Inländerpriorität auf dem Arbeitsmarkt erforderte daraufhin eine ausgeprägte Flexibilität der Unternehmen und eine erhebliche strukturelle Mobilität der Arbeitnehmer. Der Friktionen wegen ist damit zu rechnen, daß dies kaum freiwillig, sondern nur aufgrund exogener Sachzwänge (Datenänderungen)

---

[1] Vgl. TEMBRINK, H. a.a.O., S. 204; MARSHALL, A. a.a.O., S. 152. Häufig angeführte Beispiele sind das Baugewerbe sowie der private und der öffentliche Dienstleistungsbereich, vgl. BA 1974 a.a.O., S. 107; WELLMANN, B.: Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik? Deutsche Fabriken im Ausland? In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 201. Auch kleinere Unternehmen generell gehören hierher.

[2] Vgl. o.V.: Investitionen. Im Ausland schwierig. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 22, S. 929; HÖPFNER, K. a.a.O., S. 146

herbeigeführt werden dürfte. Bei bedeutsamer Inflexibilität der Wirtschaftssubjekte kommt also dem Argument, viele Bereiche entzögen sich gänzlich der Produktionsverlagerung als Alternative zur Ausländerbeschäftigung, größere Bedeutung zu, insbesondere wenn bereits Ausländerbeschäftigung vorliegt.[1]

Der Mangel an Alternativen kann auch noch auf eine andere Weise aufgefaßt werden, nämlich in bezug auf die Dringlichkeit der räumlichen Bewegung verschiedenartiger Produktionsfaktoren. Hier geht es vor allem um die Alternativen der ausl. Arbeitskräfte zur Auswanderung. Auch wenn das eingangs erwähnte Zitat von Adam SMITH durch die Entwicklung angesichts einer Anzahl von max. 8 - 10 Mio Wanderarbeitnehmern in Europa überholt zu sein scheint, gilt die Beobachtung eigentlich auch heute noch.

Abweichend von der Erfahrung und Erkenntnis, daß i. a. innerhalb der bzw. zwischen den Industriestaaten der Grad der Mobilität u. a. mit dem Niveau der Ausbildung positiv korreliert ist, manifestieren Arbeitskräfte geringer Qualifikation aus dem Mittelmeerraum eine relativ hohe räumliche Mobilität in Richtung auf einzelne Industriestaaten. Für sie bietet jedoch die (temporäre) Auswanderung vielfach die einzige Möglichkeit, Arbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung - meist mehr oder weniger gleichbedeutend mit wirtschaftlicher Not - zu entrinnen. Für sie gilt in besonders gravierender Weise, daß Anbieter von Arbeitsleistungen mehr einer lokalen, regionalen oder nationalen Nachfrage ausgeliefert sind als umgekehrt die Nachfrager einem entsprechenden Angebot, weil diese einer Verknappung z. B. durch Anwerbung von Arbeitskräften begegnen können.[2]

Im Gegensatz dazu ist die Neigung qualifizierter Arbeitskräfte (in der Regel mit Alternativen), in die Auswanderungsländer zu wandern, wenig ausgeprägt. Da dort häufig hochqualifizierte Arbeitskräfte in Management und Produktion fehlen, ist ein Nachzug solcher Arbeitskräfte bei Direktinvestitionen aber meist unerläßlich.

---

[1] Diese Konditionierung erscheint uns dabei wichtig.

[2] Vgl. sinngemäß WILLEKE, E. a.a.O., S. 327

Damit wäre ein unterschiedlicher Grad internationaler Mobilität bei verschiedenen Qualifikationsstufen des Faktors Arbeit festzustellen. Nicht vergleichbare Situationen und damit Alternativen auf den nationalen Arbeitsmärkten sind jedoch dabei zu berücksichtigen.

- Institutionell kann ein unterschiedlicher Grad von Freizügigkeit für Arbeit und Kapital vorliegen. Wir hatten Freizügigkeit oder freizügigkeitsähnliche Bedingungen als Voraussetzung für Faktorwanderungen genannt. Eine plausible Erklärung für das geringe unternehmerische Engagement in den Ex-Anwerbeländern wären Hindernisse für Kapitaltransfers bei der Niederlassung von Unternehmen, beim Rücktransfer von Gewinnen u. ä.

Da - Italien ausgenommen - die Ex-Anwerbeländer bislang nicht der EG angehören, ist deutschen Unternehmern als potentiellen Investoren die Niederlassungsfreiheit dort nicht garantiert. Aber auch die Arbeitnehmer dieser Länder genießen ja nicht das Recht der Freizügigkeit im Verkehr mit der Bundesrepublik, sie wurden vielmehr bis zum Anwerbestop nach unterschiedlichem Procedere aufgrund von spezifischen bilateralen Anwerbeabkommen mit der Arbeitsnachfrage als auslösendem Faktor in die Bundesrepublik geholt. Vom deutschen Unternehmen aus gesehen, mußte der Arbeitsmarkt international lange Zeit freilich gleichsam Züge von Freizügigkeit aufweisen. Wurden Arbeitskräfte benötigt, so konnte dieser Bedarf im Ausland gedeckt werden, wenn sich keine entsprechenden inländischen Arbeitskräfte rekrutieren ließen. Damit lagen de facto bis zum Anwerbestop für die Unternehmen freizügigkeitsähnliche Bedingungen vor, während de iure für die ausl. Arbeitskräfte - wieder Italien ausgeklammert - keine Freizügigkeit gegeben war.

Die Feststellung[1], die Ausländerbeschäftigung müßte ihr Pendant in der Niederlassungsfreiheit u. ä. in den Anwerbeländern haben, kann dagegen doch nur auf Hindernisse für Kapitaltransfers in diese Länder schliessen lassen. So werden vor allem administrative Schwierigkeiten genannt, die bei Arbeitsplatzverlagerungen in manche Auswanderungsländer auftauchen, woraus sich die Erfordernis nicht nur einer größeren Bereit-

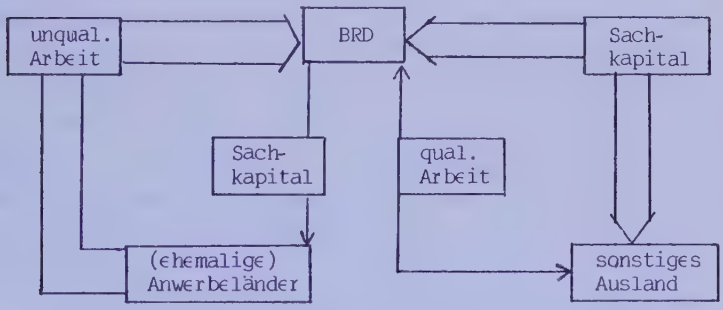
---

[1] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft a.a.O., S. 19

schaft zu solchen Direktinvestitionen, sondern auch einer größeren Aufgeschlossenheit der kapitalbedürftigen Auswanderungsländer ableitet[1], da beide Verhaltensweisen eng verzahnt sind.

Wir erkennen also eine Orientierungsdivergenz der Faktorwanderungen; Faktorbeschaffungsmärkte (Arbeit) und Faktortransferzielmärkte (Kapital) koinzidieren nicht.[2] Die zwischen der Bundesrepublik und den Auswanderungsländern identifizierten Faktorwanderungen können bei dem gegebenen Datenkranz nicht als substitutional angesehen werden.[3]

Schaubild 23: . Schema der internationalen Faktorreallokation der Bundesrepublik



Wegen der über lange Zeit günstigen Wachstumsvoraussetzungen im Inland bestand nicht nur ein relativ verminderter Druck zum Kapitalabfluß; bei

---

[1] Vgl. o.V.: Investitionen. Im Ausland schwierig. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 22, S. 929

[2] S. Schaubild 23

[3] Ähnliches gilt für Schweden, vgl. ÖBERG, K. a.a.O., S. 14

dem gegebenen Datenkranz ging von den Auswanderungsländern auch eine nur geringe Sogwirkung für Direktinvestitionen aus. Beide Fakten zusammen erscheinen als plausible Erklärung für die registrierten einseitigen Faktorbewegungen.[1]

---

[1] Arbeitskräftewanderungen als Substitut für (Kapital- und) Güterwanderungen werden nur unter bestimmten sehr restriktiven Prämissen (z.B. identische Technologien, Vollbeschäftigung, vollständige Überweisung der Arbeitseinkommen ins Heimatland) dazu führen, daß das Sozialprodukt im Auswanderungsland zwar genau im Ausmaß der Steigerung im Einwanderungsland zurückgeht, der finanzielle Transfer - entsprechend dem sonst gütermäßigen Output - jedoch keine Schlechterstellung nach sich zieht, vgl. KRAUSS, M.B. a.a.O., S. 470 ff.

Unter der realistischen Annahme der Unterbeschäftigung im Auswanderungsland wird aus Arbeitswanderungen c.p. für beide Länder insgesamt ein Produktionsgewinn resultieren. Davon abgesehen, besteht die Vermutung, ausl. Arbeitskräfte seien im Einwanderungsland produktiver als in ihrem Heimatland, die soziale Atmosphäre müsse als bedeutsamer Produktionsfaktor eingestuft werden, vgl. o.V.: ZEIT-Forum: Arbeitslosigkeit - Schicksal für lange Zeit? In: Die Zeit Nr. 9 (1976), S. 9-14, vgl. S. 14. Es besteht somit ein "trade-off" nicht nur zwischen ökonomischen Gesichtspunkten der Effizienz und menschlich-sozialen Aspekten, sondern auch zwischen allen betroffenen Regionen, vgl. BARKIN, S.: The Economic Costs and Benefits and Human Gains and Disadvantages of International Migration. In: The Journal of Human Resources Vol. 2 (1967), S. 495-516, vgl. S. 501.

Bei angenommen unverändertem Sozialprodukt, aber geringerem Sozialaufwand einerseits und Devisenzufluß andererseits könnten für das Auswanderungsland Vorteile abgeleitet werden. Aber wie entwickelt sich das Sozialprodukt tatsächlich bei Arbeitskräftewanderungen bzw. was hätte sich ohne diese ergeben? Inwieweit wurden den Auswanderungsländern Produktionen vorenthalten, weil diese u.a. dank der Ausländerbeschäftigung noch im Einwanderungsland verblieben sind? Hat die Ausländerbeschäftigung für die Auswanderungsländer den Handlungsdruck reduziert?
Zuweilen werden Überlegungen der internationalen Kompensation geäußert, nicht zuletzt auch mit den den Auswanderungsländern entstandenen Ausbildungskosten begründet. Die Heimatländer sollen so, über die Rimessen hinaus, an dem beteiligt werden, was ihre Bürger im Ausland erschaffen halfen, vgl. DESCLOITRES, R. a.a.O., S. 2. Das Modell von KRAUSS zeigt auf, daß unter allerdings völlig restriktiven Annahmen eine vollständige Kompensation theoretisch möglich ist. Eine verzerrte Arbeitsteilung könnte demnach durch einen internationalen Finanzausgleich finanziell neutralisiert werden. Doch tauchen in praxi unüberbrückbar scheinende Zurechnungsprobleme auf. Zwar sind - Jugoslawien - bereits Ansprüche erhoben worden, unseres Wissens ist diese Frage aber noch nie in ein echtes Verhandlungsstadium getreten. Jedenfalls hätten solche Zahlungen durch die Verteuerung der Ausländerbeschäftigung die Tendenz in sich, sich selbst über den zugrundeliegenden Tatbestand überflüssig zu machen.

2.4 Ausländerbeschäftigung als Symptom eines Neo-Merkantilismus

Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist in den 60er Jahren und zu Beginn der 70er Jahre in der Bundesrepublik überdurchschnittlich hoch gewesen. Zusätzliche Arbeitsplätze erfordern Investitionen, die zu tätigen die Unternehmen der Industriestaaten am ehesten in der Lage sind. Somit liegt es letzten Endes in ihrer Wahl, wo dies geschieht. Die Bundesrepublik ist entsprechend der Differenzierung und Typisierung nach den Kriterien "Marktgröße" und "Entwicklungsstand" - insbesondere im Hinblick auf die EG - der Kategorie "entwickelte Volkswirtschaft mit großem Marktpotential" zuzuordnen, die gegenüber den anderen Kategorien größere Wettbewerbsvorteile besitzt.[1] Der stufenweisen Abschaffung der Zollschranken innerhalb der EG und der gleichzeitigen Errichtung einer gemeinsamen Zollmauer ist wegen der regionalen Exportstruktur eine Verbesserung des Standortes Bundesrepublik zu Lasten außerhalb dieses Bereiches gelegener Lokationen zuzuschreiben. Günstige Wachstumschancen und internationale Wettbewerbsfähigkeit haben so - gerade auch als Folge der außenwirtschaftlichen Datensetzung - die Bundesrepublik in den 60er Jahren zu einem bevorzugten Faktortransferzielmarkt gleichgerichteter Wanderungsbewegungen von Kapital und gering qualifizierter Arbeit werden lassen.[2] Der offene Arbeitsmarkt als Datum beeinflußte den Kapitalzustrom, der wiederum das Ausfuhrpotential erhöhte.
Kommen wir damit resümierend zu der Kernfrage dieses Abschnitts. Abgesehen davon, daß sich seit Beginn der 70er Jahre der Datenkranz sub-

---

[1] Vgl. HEMBERGER, H. a.a.O., S. 188 ff.

[2] Diese setzen gleichgerichtete Unterschiede in den Produktivitäten und Faktorentgelten voraus, vgl. HOLZHEU, F. a.a.O., S. 445. Dies trifft auch zu; allerdings ist zu betonen, daß Kapital- und Arbeitsimporte grundlegend verschiedenen Volkswirtschaftstypen entstammen und entsprechend diese Unterschiede gesehen werden müssen.

stantiell verändert hat[1], reifte allmählich die Erkenntnis der Konsequenzen einer Politik, die darauf ausgerichtet war, Kapital, Rohstoffe und Arbeitskräfte zu importieren, im Inland Güter mit allen Nachteilen für die Umweltbedingungen zu produzieren und anschließend die Fertigprodukte in die Ursprungsländer der Inputs zu exportieren.[2]
Eine solche Wirtschaftspolitik läßt sich u. E. tatsächlich als "neomerkantilistisch" qualifizieren.[3] Wie in einigen anderen Industriestaaten vermittelt das Geschehen den Eindruck, daß merkantilistische Prinzipien immer noch stark wirtschaftspolitisches Denken und Handeln beeinflussen.[4] Postulierte der Merkantilismus eine möglichst umfangreiche

---

[1] Vgl. z.B. GERSTENBERGER, W.: Verstärkte Auslandsinvestitionen. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 9, S. 9-12, vgl. S. 9 ff.; HERRMANN, A.: Zur regionalen Struktur der Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 9, S. 13-22, vgl. S. 22; VOSS, G.: Strukturtrends und Strukturpolitik. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 22. Köln 1975, S. 30

[2] Vgl. etwa o.V.: Life with the Gastarbeiter. In: Economist v. 25.8.1973, S. 53

[3] Vgl. COBBS, J.: The new mercantilism: Hoarding jobs. In: Business Week vom 31.3.1973, S. 38. Hauptziel der merkantilistischen Doktrin war eine weitestgehende Aktivierung der Handelsbilanz in der Annahme, daß die Exportpotenz den Reichtum vergrößere. Daraus resultierte das Bemühen, Exporte zu fördern und Importe zu erschweren. Macht und Bedeutung eines Staates wurden als von der Größe der Bevölkerung und der Nutzung der produktiven Kräfte bestimmt angesehen mit der Konsequenz des Verbots der Auswanderung und der Förderung der Einwanderung. Folgerichtig war z.B. COLBERT bestrebt, durch Heranziehen von ausländischen Arbeitskräften das Arbeitsangebot im Inland zu erweitern; vgl. zu diesem Komplex z.B. GIERSCH, H. I a.a.O., S. 138 f; STAVENHAGEN, G.: Geschichte der Wirtschaftstheorie, 4. Auflage. Göttingen 1969, S. 20; HANSMEYER, K.H.: Lehr- und Methodengeschichte. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre. W. EHRLICHER u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Göttingen 1967, S. 15-51, vgl. S. 19; BÜRGIN, A.: Merkantilismus. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. v. BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 7. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 308-317

[4] Wir sehen in dieser Feststellung keinen Widerspruch zu der auf die Ausländerbeschäftigung gemünzten These der Konzeptionslosigkeit.

Inlandsbeschäftigung der Handelsbilanzüberschüsse und des Reichtums an Edelmetallen wegen, so könnte man bei seiner modernen Ausprägung Handelsbilanzüberschüsse der Beschäftigungseffekte und der Gold- und Devisenreserven wegen als Ziel der Außenwirtschaftspolitik bezeichnen. Beide Spielformen lassen den Versuch erkennen, auf Kosten anderer Volkswirtschaften (vermeintliche) Vorteile zu erzielen.
Permanente, z. T. enorme positive Außenbeiträge implizieren ein (zumindest temporäres) "Horten" (i. S. v. Aufrechterhalten) von Arbeitsplätzen im Inland zu Lasten anderer Volkswirtschaften. Dieses "Horten" von Arbeitsplätzen durch akzentuierte Exportaktivitäten und Importsubstitution sowie die Ausländerbeschäftigung sind kausal zusammengehörige Erscheinungen vor dem Hintergrund einer langandauernden Währungsunterbewertung.
HOEPFNER vermutet hinter dem (neo-)merkantilistischen Denken verbreitetes mangelndes Verständnis für die ökonomische Theorie sowie eine "emotionale Exportpräferenz", die im politischen Willensbildungsprozeß eine zweckrationale Wahl wirtschaftspolitischer Mittel verhindere.[1] Nichtsdestoweniger können daraus erhebliche, zeitlich begrenzte Vorteile erwachsen; dem Politiker, dessen Zeithorizont stark von Wahlterminen geprägt ist, muß ein solches Verhalten opportun erscheinen. Denn permanente Außenhandelsüberschüsse erwecken den Eindruck einer Art "Arbeitsplatzversicherung"[2], wenn ein hoher Beschäftigungsstand in den exportorientierten Industriebereichen eventuelle Auslastungsdefizite in mehr binnenorientierten Bereichen kompensieren kann. Je stärker aber die Exportorientierung einer Wirtschaft ausfällt, desto mehr wird der Export als Stütze der Beschäftigung benötigt.[3] Die erwähnte "Arbeitsplatzversicherung" kann nur so lange wirksam sein, als es gelingt, die zugrundeliegenden ungleichgewichtigen Daten zu perpetuieren oder Datenänderungen zu kompensieren. Für beide Zwecke hat sich die Ausländerbeschäftigung als temporär hilfreich erwiesen.

---

[1] Vgl. HOEPFNER, F.G.: Sinn und Unsinn der Exportförderung. In: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik 16. Jg. (1970), S. 670-675, vgl. S. 670

[2] Vgl. COBBS, J. a.a.O., S. 38

[3] "Wir brauchen Exportüberschüsse, wenn die Beschäftigung aufrechterhalten werden soll", o.V.: Mommsen: "Wir brauchen die Exportüberschüsse." In: Handelsblatt Nr. 80 (1974), S. 13

Eines steht fest: Durch eine ausgewogene Außenwirtschaftspolitik läßt sich dem Problem der Ausländerbeschäftigung ein bedeutender Teil von dessen Brisanz nehmen; die Anpassungs- und Durchsetzungsprobleme dabei sind jedoch beträchtlich.

IV. Fazit

Eine grobe Skizzierung in einfachen Kategorien läßt erkennen, daß Gewerkschafts- sowie Wirtschafts- und Sozialpolitik im Verein mit demographischen Faktoren in den 60er Jahren bis zur Rezession ab 1974 - läßt man die ausl. Arbeitskräfte sowie die Arbeitszeit außer acht - im großen und ganzen zu einer 'Aufrechterhaltung' der Arbeitsangebotskurve geführt haben, während die Unternehmenspolitik vor dem Hintergrund der weltwirtschaftlichen Entwicklung und der wirtschaftspolitischen Datensetzung in eine 'Rechtsverschiebung' der Arbeitsnachfragekurve mündete. Seit 1974 ist die Arbeitsnachfrage spürbar niedriger bei einem steigenden inländischen Arbeitspotential.
Die fast 15 Jahre währende Arbeitskräfteknappheit und die zumeist damit motivierte Notwendigkeit der Ausländerbeschäftigung waren nicht zuletzt Folgen einer 'Unterbewertung' des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik, denen über lange Zeit lediglich eine Pufferfunktion zukam. Die Wirtschaftspolitik ist qua Vorgabe des Datenkranzes für die Arbeitsmarkt-Entwicklung allgemein und das Ausmaß der Ausländerbeschäftigung im besonderen in hohem Maße verantwortlich. Sie hat bewußte und/oder unbeabsichtigte Anreize geboten, die eine Zuwanderung von Arbeitskräften im Vergleich zu anderen Anpassungsmaßnahmen an Arbeitsmarktungleichgewichte relativ begünstigten. Dabei erwuchs der Ausländerbeschäftigung generell und insbesondere auch im Blick auf die außenwirtschaftlichen Beziehungen lange Zeit der Charakter einer flankierenden Maßnahme (Neutralisierungspolitik).

Die einzelwirtschaftliche Arbeitsnachfrage hat bei einem erst ab Anfang der 70er Jahre degressiven Grad der "Laissez-faire"-Politik bis zum Anwerbestop Tempo und Umfang der Anwerbung und Beschäftigung von ausl. Arbeitskräften bestimmt. Die Divergenz zwischen mikro- und makroökonomischen Interessen legte den Grundstein für Zielkollisionen. Dank der Ausländerbeschäftigung konnte die kurzfristige Arbeitsmarkt-Flexibilität gesteigert werden, vor allem in expansiver Richtung. Die Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften verlieh dem Arbeitsmarkt partiell unterbeschäftigungsähnliche Züge, wodurch die Anpassung im Strukturwandel modifiziert wurde.
Die ausl. Arbeitskräfte sind zu einem bedeutsamen Grad in die deutsche Wirtschaft ökonomisch integriert. Somit entwickelte sich die Ausländerbeschäftigung von einem als kurzfristig betrachteten Provisorium zu einer Dauererscheinung. Der Umfang der Ausländerbeschäftigung erscheint - sowohl angebots- als auch nachfragebedingt - auch in längeren Zeiträumen kontraktiv lediglich in Grenzen variabel. Die leichte Verfügbarkeit von ausl. Arbeitskräften sowie deren kontinuierlicher Zustrom haben die Erwartungen der inländischen Wirtschaftssubjekte im Sinne einer Extrapolation der bestehenden (günstigen) Verhältnisse geprägt. Die Ausländerbeschäftigung wandelte sich daher von einem konjunkturellen exogenen Phänomen zu einer endogenen strukturbildenden Variablen mit gewichtigen Implikationen auch nach dem (partiellen) Wegfall der ursprünglich für ihr Auftreten verantwortlichen Ursachen und Hintergründe.

Die Ausländerbeschäftigung hat mit zu einer Perpetuierung von Arbeitsmarktungleichgewichten beigetragen. Eine ebenfalls induzierte tendenzielle Dualisierung des Arbeitsmarktes hat bei rückläufiger Wirtschaftstätigkeit zu einem Zielkonflikt zwischen Arbeitsmarkt-Flexibilität und Inländerpriorität geführt.
Einer der zentralen Hintergründe für die Entwicklung von Arbeitsmarkt und Ausländerbeschäftigung ist das Ignorieren der sozialen und das Rechnen mit privaten Kosten im ökonomischen Bereich allgemein und bei der Ausländerbeschäftigung im besonderen.

Unsere Untersuchung hat eine Vielzahl von Widersprüchen und Widersprüchlichkeiten in Verbindung mit der Ausländerbeschäftigung aufgezeigt. Die unterschiedlichen Diagnosen und Folgerungen auf diesem Gebiet sind außer auf verschiedene Interessenpositionen nicht zuletzt auf ein weitreichendes Erkenntnisdefizit zurückzuführen.
Ex post mag es einfach erscheinen, sich mit dem Pro und Contra, den Hintergründen in der Vergangenheit getroffener Entscheidungen auseinanderzusetzen. Die quantitative Wirtschaftsforschung bietet jedoch kaum einigermaßen abgesicherte Erkenntnisse und Erfahrungen über die Implikationen der Ausländerbeschäftigung infolge der Komplexität der Vorgänge und der mangelnden Identifizierbarkeit von Ursache und Wirkung. Die Gefahr der 'Simultanzurechnung'[1] ist immer gegeben. Man ist darauf angewiesen, mit Hypothesen hoher Plausibilität zu arbeiten.
Die Ausländerbeschäftigung ist nicht als eine zwangsläufige Erscheinung aufzufassen und hat auch nicht zwangsläufig sämtlichen sozialen Gruppen gleichermaßen Vorteile gebracht, wie dies zuweilen vorgegeben wird. Wegen der Vielfalt der Ursachen und Wirkungen sind wertende Aussagen mit vielen Fragezeichen zu versehen; positiven Faktoren stehen häufig ebensowenig quantifizierbare Negativa zu u. U. sehr unterschiedlichen Zeitpunkten gegenüber; ein Nettoeffekt kann nicht determiniert werden. Eine Wertung würde eine soziale Wohlfahrtsfunktion erfordern.
Eine Wertung des Phänomens 'Ausländerbeschäftigung' ist untrennbar mit fiktiven alternativen Verläufen auf Güter- und Faktormärkten verbunden, wobei hypothetische dynamische Effekte im 'without'-Fall mit realen komparativ-statischen Überlegungen in Verbindung mit der Ausländerbeschäftigung konkurrieren. Ein Urteil muß je nach Art der Annahmen unterschiedlich ausfallen.
Neben Interessendivergenzen haben sich auch partielle Interessenidentitäten herausgeschält in dem Sinne, daß hypothetische Gründe für eine positive Haltung zur Ausländerbeschäftigung bei allen Gruppen wegen spezifischer Ersatzfunktionen der ausl. Arbeitskräfte angegeben werden können. Dieses Faktum ist besonders bemerkenswert. Damit ließe sich die Zustimmung sämtlicher betrachteter Gruppen zur Ausländerbeschäftigung teilweise erklären.

---

[1] Vgl. GIERSCH, H.: Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. Institut für europäische Wirtschaftspolitik der Universität des Saarlandes Heft Nr. 8. Saarbrücken o. J., S. 32

Eine Folgerung läßt sich ziehen: Ökonomische, gar vorwiegend mikroökonomische Überlegungen dürften allein nicht ausschlaggebend sein für eine Erscheinung, die so weitreichende Konsequenzen besitzt wie die Ausländerbeschäftigung. Da bis zum Anwerbestop mikroökonomische Aspekte weitgehend die Entwicklung der Ausländerbeschäftigung determinierten, kann berechtigterweise der Politik der Ausländerbeschäftigung ein konzeptionelles Defizit unterstellt werden. Dies gilt auch für den Zeitaspekt.

Es ist evident, daß der reale Datenkranz von den gesetzten Modellprämissen fundamental abweicht. Insbesondere ist keine Bereitschaft zu erkennen, die Arbeitsmarktungleichgewichte im Ein(und Aus-)wanderungsland kausaltherapeutisch anzugehen.

Literaturverzeichnis

ABELS, H., KLEMMER, P., SCHÄFER, H.,TEIS, W. — Konjunktur und Arbeitsmarkt. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 45. Göttingen 1975

ADEBAHR, H. — Die Lehre von der optimalen Bevölkerungszahl. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 89. Berlin 1965

– – — Zu den Ursachen der chronischen deutschen Exportüberschüsse. In: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 91. Jg. (1971) Bd. 2, S. 385-409

ALBEDA, W. — Manpower Problems in a Full Employment Economy. In: Employment Stabilization in a Growth Economy, OECD. Paris 1968, S. 61–107.

ANAGNOSTIDIS, H. — Gewerkschaften und Ausländerbeschäftigung. In: Gastarbeiter-Analysen und Berichte. E. KLEE (Hrsg.). Frankfurt 1972, S. 104–136

Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. — Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Herbst 1973. Essen 1973

ARCHIBALD, G. C. — The Factor Gap and the Level of Wages. In: The Economic Record Vol. 30 (1954), S. 187–199

ARNDT, H. — Erfahrungen aus zwei Jahrzehnten Weltwirtschaft. In: Wirtschaftsdienst 55.Jg. (1975) Heft 8, S. 420–428

ASKARI, H. — A Note on Trade and Labor Migration. In: Kyklos Vol. XXVII (1974) Heft 3, S. 601–605

BACH, H.-U., BRINKMANN, Ch. KOHLER, H., REYHER, L., RIEFERS, R.
Zur Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1973. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 195-202

BACH, H.-U. u.a.
Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1975/76 (insgesamt und regional) und die Auswirkungen beschäftigungspolitischer Maßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 9. Jg. (1976) Heft 1, S. 42-69

BAIN, T., PAUGA, A.
Foreign Workers and the Intraindustry Wage Structure in West Germany. In: Kyklos Vol. XXV (1972), S. 820-824

BALASSA, B.
The Theory of Economic Integration. Homewood 1961

BARBIER, H. D.
Wenn Gastarbeiter lästig werden. In: SZ vom 15.3.1976, S. 4

BARKIN, S.
The Economic Costs and Benefits and Human Gains and Disadvantages of International Migration. In: The Journal of Human Resources Vol. 2 (1967), S. 495-516

- -
Manpower Policy in a Labour Scarce Economy. In: Employment Stabilization in a Growth Economy, OECD. Paris 1968, S. 7-21

BARZANTI, S.
The Underdeveloped Areas within the Common Market.Princeton 1965

BAUMGART, E. R.
Produktionsvolumen und -potential, Produktionsfaktoren der Industrie im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung Heft 1/2 (1972), S. 61-78

BERKING, K.
Arbeitspotential und Wirtschaftswachstum. Göttingen 1968

BERRY, R. A., SOLIGO, R. — Some Welfare Aspects of International Migration. In: Journal of Political Economy Vol. 77 (1969), S. 778-794

BEUTEL, J. — Stichwort "Gastarbeiterökonomik". In: Lexikon der Volkswirtschaft. F. GEIGANT, D. SOBOTKA, H. M. WESTPHAL (Hrsg.). München 1975, S. 167-168

BEYFUSS, J., VAJNA, Th. — Außenhandel und Beschäftigung. Eine Strukturanalyse. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 20. Köln 1975

BIEHL, D. — Arbeitsmarkt - Abschied von lieben Vorurteilen. In: Der Arbeitgeber 24. Jg. (1972) Heft 12, S. 459-460

BIEHL, D., TEWES, T. — Der Bildungsbereich im gesamtwirtschaftlichen Rahmen. Eine kritische Stellungnahme zu Teil IV des Bildungsgesamtplans der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung. o. O. 1971 (Vervielfältigtes Manuskript)

BLUM, R. — Die Qualität des Produktionsfaktors Arbeit in der modernen Wachstumstheorie. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 102 (1969) Heft 1, S. 60-76

BODENHÖFER, H.-J. — Arbeitsmobilität und regionales Wachstum. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 137. Berlin 1969

- - — Löhne, Faktorproportionen und internationaler Handel. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 189 (1975) Heft 1/2, S. 112-127

BOECK, K. — Integrationspolitische Konsequenzen für die regionale Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Die Europäische Gemeinschaft in der Krise. K. KÖHLER, H.-E. SCHARRER (Hrsg.). Hamburg 1974, S. 101-113

BOEHNING, W. R. — The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community. London-New York-Toronto 1972

- - — The Economic Effects of the Employment of Foreign Workers: with Special Reference to the Labour Markets of Western Europe's Post-Industrial Countries. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris 1973 (MS/M/404/415, vervielf. Manuskript)

- - — Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes der nachindustriellen Länder Westeuropas. In: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7 (IAB). Nürnberg 1976, S. 41-99 (aus dem Englischen übersetzt von A. REYHER)

BORNER, S. — Die Überbeschäftigung. Ansätze zu einer theoretischen Klärung. Zürich-St. Gallen 1969 (Diss. St. Gallen)

BOUVARD, M. — Labor Movements in the Common Market Countries. New York-Washington-London 1972

BOWMAN, M. J., MYERS, R. G. — Schooling, Experience, and Gains and Losses in Human Capital through Migration. In: Journal of the American Statistical Association Vol. 62 (1967), S. 875-898

BRINKMANN, Th. — Wachstums- und Verteilungsspielraum 1975 bis 1980. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 18. Köln 1975

BÜLOW, H. — Entwicklungstendenzen der internationalen Arbeitsteilung und Rückwirkungen auf die Industriestruktur der Bundesrepublik Deutschland. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 5, S. 254-267

BÜRGIN, A.	Merkantilismus. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 7. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 308-317
BULLINGER, S.	Kapitalexport - eine Alternative zur Ausländerbeschäftigung? In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 10, S. 532-536
BULLINGER, S., HUBER, P., KÖHLER, H., OTT, A. E., WAGNER, A.	Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in Baden-Württemberg (Gutachten im Auftrag des Arbeits- und Sozialministeriums Baden-Württemberg). Tübingen 1972
Bundesanstalt für Arbeit (BA)	Ausländische Arbeitnehmer 1970. Nürnberg 1971
- -	Ausländische Arbeitnehmer 1971. Nürnberg 1972
- -	Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. Repräsentativuntersuchung '72. Nürnberg 1973
- -	Ausländische Arbeitnehmer 1972/73. Nürnberg 1974
- -	Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg 1974
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS)	Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Bonn 1974
- -	Sozialpolitische Informationen 1977. Bonn 1977
Bundesregierung, Presse- und Informationsamt der	Informationen der Bundesregierung für Arbeitnehmer Nr. 10 (1977). Bonn 1977
- -	Gesellschaftliche Daten 1977. Stuttgart 1977
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Bonn 1973

BUTSCHEK, F. Bestimmungsgründe der internationalen Wanderungen europäischer Arbeitskräfte in der Gegenwart. In: Zeitschrift für Nationalökonomie Bd. XXVII (1967), S. 150–159

BUTTLER, G. Regionale Arbeitsmarktforschung. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 5. Köln 1971

BUTTLER, G., VAJNA, Th. Arbeitsmarktindikatoren. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 1/2. Köln 1972

CARELL, E. Arbeit. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart–Tübingen–Göttingen 1956, S. 229–234

CASAS, F. R., SCULLY, G. W. Temporary Labour Migration and the Theory of Optimal Intervention. In: Oxford Economic Papers Vol. 24 (1972), S. 166–179

CASTLES, St., KOSACK, G. Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe. Institute of Race Relations. London–New York–Toronto 1973

CHINITZ, B. Appropriate Goals for Regional Economic Policy. In: Regional Economics. H. W. RICHARDSON (ed.). London–Basingstoke 1970, S. 180–188

CHRISTMANN, A. Zum Lenkungsproblem auf dem Arbeitsmarkt. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für B. GLEITZE. F. LENZ, C. FÖHL, C. KÖHLER (Hrsg.). Berlin 1968, S. 239–261

CLADE, H. Mobilität der Arbeitskräfte. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 5. Köln 1967

COBBS, J. The new mercantilism: Hoarding jobs. In: Business Week v. 31.3.1973, S. 38

COLLARD, D. Immigration and Discrimination: Some Economic Aspects. In: Economic Issues in Immigration. The Institute of Economic Affairs. London 1970, S. 65–87

CRAMER, U., KLAUDER, W., MERTENS, D., REYHER, L., SPITZNAGEL, E. — Zum Problem der "strukturellen Arbeitslosigkeit". In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 9. Jg. (1976) Heft 1, S. 70–83

v. d. DECKEN, W. — Bruttostundenverdienste der Arbeiter nach Leistungsgruppen, Lohnformen und Betriebsgrößenklassen. In: Wirtschaft und Statistik Heft 5 (1965), S. 307–314

DENTON, F. T., SPENCER, B. G. — Some Aspects of Economic Adjustments through Migration Flows. In: The Economic Journal Vol. 84 (1974), S. 868–885

DESCLOITRES, R. — The Re-integration of Emigrant Workers in the National Economy. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens 18th–21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o.J. (vervielf. Manuskript)

Deutsche Bundesbank — Wirtschaftsentwicklung und Notenbankpolitik, Internationale Währungsentwicklung und Währungspolitik. Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1973. Frankfurt 1974 (Vorausabdruck)

Deutscher Gewerkschaftsbund — Ausländische Arbeitnehmer. Düsseldorf o.J.

DICK, R. — Wettbewerbsfähigkeit und Spezialisierung des westdeutschen Maschinenbaus. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 159–177

DICKE, H. — Welche Branchen sind gefährdet? In: Manager-Magazin Heft 1 (1978), S. 14–18

DIDZOLEIT, W. — Kopfzerbrechen um Gastarbeiterkinder. In: Welt der Arbeit 27. Jg. (1976) Nr. 52, S. 7

DIERKES, M. — Die Sozialbilanz. Ein gesellschaftsbezogenes Informations- und Rechnungssystem. Frankfurt-New York 1974

DITTMAR, P. — Konflikte mit der Ideologie – Gastarbeiter im Sozialismus. In: Management heute und Marktwirtschaft Heft 1 (1974), S. 38–41

DONGES, J. B. — Die Entwicklungsländer als Anbieter industrieller Erzeugnisse. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1971), S. 41-61

DONGES, J. B., FELS, G., NEU, A. D. u.a. — Protektion und Branchenstruktur der westdeutschen Wirtschaft. Kieler Studien Heft 123. Tübingen 1973

DÜREN, A. — Strukturanpassung in der Marktwirtschaft. In: Mitteilungen der List Gesellschaft Fasc. 8 (1973/74) Nr. 5, o.O. 1974, S. 95-110

DUNN JR., R. M. — Exchange-Rate Rigidity, Investment Distortions, and the Failure of Bretton Woods. Essays in International Finance No. 97. Princeton 1973

DUNNING, J. H. — The Determinants of International Production. In: Oxford Economic Papers Vol. 25 (1973), S. 289-336

EBERLE, W. — Lenkungsfunktion der Löhne? Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 6. Köln 1967

EBERT, R. — Von Überbeschäftigung keine Rede? In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 18, S. 813-814

- - — Arbeitsmarkt. Langfristige Aspekte. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 9, S. 315-316

- - — Türkei. Ein bemerkenswertes Projekt. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 12, S. 471-472

ECKERT, H. — Personalkosten - Teures "Nebenbei". In: Der Arbeitgeber 29. Jg. (1977) Heft 7, S. 268-270

EHRENBERG, H. — Die ständig aktive Handelsbilanz - Erfolg oder Ärgernis? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 15. Jg. (1964), S. 333-338

- - — Von Waffenmangel keine Rede. In: Die Zeit Nr. 16 (1974), S. 37-38

EHRLICHER, W. — Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit. In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J.W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 7-32

EICKHOF, N. — Eine Theorie der Gewerkschaftsentwicklung. Schriften zur Kooperationsforschung, A. Studien Bd. 6. Tübingen 1973

ELSHOLZ, K. — Sparen heißt nicht demontieren. In: Arbeit und Sozialpolitik 29. Jg. (1975) Heft 11, S. 417-421

ENGELEN-KEFER, U. — Regionale Strukturpolitik - eine kritische Betrachtung aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 27. Jg. (1974) Heft 4, S. 138-151

- - — Internationale Beschäftigungspolitik aus gewerkschaftlicher Sicht. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 81-89

- - — Ausländerbeschäftigung und Frauenerwerbstätigkeit. In: Soziale Sicherheit 24. Jg. (1975) Heft 9, S. 259-264

ERNST, H. — Problem Infrastruktur. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 171-172

FELLNER, W. — Arbeitsparende und kapitalsparende Erfindungen im Westen und in den Entwicklungsländern. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 88 (1962) Heft 1, 34-51

FELS, G. — Spezialisierungsmuster in der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1971), S. 19-40

FELS, G. — Die Auswirkungen einer exportorientierten Entwicklungsstrategie auf die Branchenstruktur in der Bundesrepublik. In: Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 19. Berlin 1972, S. 88–117

FELS, G., SCHATZ, K.-W. — Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1974), S. 52–83

FELS, G., SCHATZ, K.-W., WOLTER, F. — Sektoraler Strukturwandel im weltwirtschaftlichen Wachstumsprozeß. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 49–66

– – — Der Zusammenhang zwischen Produktionsstruktur und Entwicklungsniveau. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 106 (1971) Heft 2, S. 240–278

FENDRICH, P. — Politik der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in den Niederlanden und in der Schweiz. In: Sozialer Fortschritt 21. Jg. (1972) Heft 10, S. 234–236

FÖHL, C. — Stabilisierung und Wachstum bei Einsatz von Gastarbeitern. In: Kyklos Vol. XX (1967), S. 119–146

v. FRANKENBERG, H.-H. — Das Wachstum exportieren. In: Der Arbeitgeber 24. Jg. (1972) Heft 12, S. 457–458

FRANZ, F. — Die Rechtsstellung der Ausländer, die nicht EG-Angehörige sind. Eine Bestandsaufnahme. Berlin 1975 (vervielf. Manuskript)

FREIBURGHAUS, D., SCHNYDER, S. — Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Neue Züricher Zeitung vom 17.12.1974, S. 21

FRIDERICHS, H. — Strukturpolitik in der Marktwirtschaft heute und morgen. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 21, S. 3–9

FRIEDRICHS, G.	Technischer Wandel: Substitution von Arbeit durch Kapital? In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J.W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 137-163
FRISCH, M.	Öffentlichkeit als Partner. 3. Auflage. Frankfurt 1970
FUNCK, R.	Außenwirtschaft. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre. W. EHRLICHER, I. ESENWEIN-ROTHE, H. JÜRGENSEN, K. ROSE (Hrsg.), Bd. 2. Göttingen 1968, S. 61-116
GANSER, K.	Regionalisierte Ausländerpolitik - Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 33-36
GARBERS, H., BLANKART, B.	Lohnbildung und ausländische Arbeitskräfte. In: Kyklos Vol. XXV (1972), S. 817-819
GAULKE, K.-P.	Probleme der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 7. Jg. (1974) Heft 4, S. 377-383
GEISELBERGER, S. (Hrsg.)	Schwarzbuch: Ausländische Arbeiter. Herausgegeben im Auftrag des Bundesvorstandes der Jungsozialisten. Frankfurt 1972
GERFIN, H.	Gesamtwirtschaftliches Wachstum und regionale Entwicklung. In: Kyklos Vol. XVII (1964), S. 565-593
- -	Die interindustrielle Lohnstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik Bd. 192 (1977/78), S. 127-147
GERSTENBERGER, W.	Verstärkte Auslandsinvestitionen. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 9, S. 9-12

GIERSCH, H. Allgemeine Wirtschaftspolitik. Wiesbaden 1960

– – Rationale Wirtschaftspolitik in der pluralistischen Gesellschaft. Institut für europäische Wirtschaftspolitik der Universität des Saarlandes Heft Nr. 8. Saarbrücken o.J.

– – Diskussionsbeitrag. In: Lohnpolitik und Einkommensverteilung. H. ARNDT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 51. Berlin 1969, S. 783–787

– – Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion. In: Die Weltwirtschaft Heft 2 (1972), S. 127–135

– – On the Desirable Degree of Flexibility of Exchange Rates. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 109 (1973) Heft 2, S. 191–213

– – Konjunktur– und Wachstumspolitik in der offenen Wirtschaft – Allgemeine Wirtschaftspolitik, Bd. 2. Wiesbaden 1977

GLASTETTER, W. Die außenwirtschaftliche Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland – Ein Strukturproblem. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974), S. 114–123

– – Die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 5, S. 237–245

GNEHM, A. H. Ausländische Arbeitskräfte – Vor– und Nachteile für die Volkswirtschaft. Stuttgart-Bern 1966

GOLD, R. B. Interregional Factor Transfers and Regional Unemployment. In: The Journal of Political Economy Vol. 76 (1968), S. 246–251

GORDON, R. A. — The Goal of Full Employment. New York-London-Sydney 1967

GUTENBERG, E. — Grundlage der Betriebswirtschaftslehre. Bd. 3. Die Finanzen. 7. Auflage. Berlin-Heidelberg-New York 1975

HABERLER, G. — A Survey of International Trade Theory. Princeton University 1961

HANSEN, B. — Excess Demand, Unemployment, Vacancies, and Wages. In: The Quarterly Journal of Economics Vol. LXXXIV (1970), S. 1-23

HANSMEYER, K. H. — Lehr- und Methodengeschichte. In: Kompendium der Volkswirtschaftslehre. W. EHRLICHER, I. ESENWEIN-ROTHE, H. JÜRGENSEN, K. ROSE (Hrsg.), Bd. 1. Göttingen 1967, S. 15-51

HARMS, U. — Wirtschaftliche Aspekte des Gastarbeiterproblems. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 11. Jg. (1966), S. 277-283

HARRING, R. J. — Exportüberschüsse - eine heilige Kuh? In: Wirtschaftsdienst 53. Jg. (1973) Heft 4, S. 191-193

HEISE, B. — Die Verwirklichung der Freizügigkeit in der Europäischen Gemeinschaft und erste beschäftigungspolitische Konsequenzen für einen Gemeinsamen Arbeitsmarkt. In: Der Mensch im sozioökonomischen Prozeß. Festschrift für WILFRID SCHREIBER. F. GREIß, Ph. HERDER-DORNEICH, W. WEBER (Hrsg.). Berlin 1969, S. 215-224

HEITGER, B. — Außenhandels- und nachfragebedingter Anpassungsbedarf in der westdeutschen Metallverarbeitung. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 195-207

HEMBERGER, H. — Direkte Auslandsinvestitionen - Elemente des Entscheidungsprozesses und Erklärungsansätze. Frankfurt-Zürich 1974

HENDERSON, J. M.
QUANDT, R. E. — Mikroökonomische Theorie. Berlin-Frankfurt 1967 (Aus dem Amerikanischen übersetzt von W. MEIßNER)

HENKELMANN, W. — Integration oder Rotation - Alternativen oder Bestandteile eines Gesamtprogrammes zur Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Soziale Sicherheit XXII. Jg. (1973) Heft 4, S. 98-101

HENSCHEL, R. — Ungleichgewicht auf der Preis-Seite. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 50, S. 67

HERRMANN, A. — Zur regionalen Struktur der Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland. In: Ifo-Schnelldienst 27. Jg. (1974) Heft 9, S. 13-22

HESSE, H. — Außenhandel, I: Determinanten. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 364-388

HEUß, E. — Probleme mit den Ausländern. Bemerkungen zur Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundeswirtschaftsministeriums. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 7, S. 347-350

HIMMELREICH, F.-H. — Noch einmal: Ausländerbeschäftigung. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 13, S. 570-571

HINZ, H. — Strukturkrise durch Strukturwandel. In: Sozialer Fortschritt 25. Jg. (1976) Heft 9, S. 208-214

HOEPFNER, F. G. — Sinn und Unsinn der Exportförderung. In: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik 16. Jg. (1970), S. 670-675

HÖPFNER, K. — Ökonomische Alternativen zur Ausländerbeschäftigung. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 105. Göttingen 1975

HÖPFNER, K., RAMANN, B., RÜRUP, B. — Ausländische Arbeitnehmer. Gesamtwirtschaftliche Probleme und Steuerungsmöglichkeiten. Kleine Schriften der Gesellschaft für Regionale Strukturentwicklung. Bonn 1973

HOERNIGK, R. — Ausländische Arbeitnehmer. Im Aufwand der Sozialversicherung. In: Der Arbeitgeber 23. Jg. (1971) Heft 22, S. 987–993

– – — Auswirkungen auf die Sozialversicherung. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 200 - 201

HOFBAUER, H., NAGEL, E. — Regionale Mobilität bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 255–272

HOLZHEU, F. — Regionales Wachstum und interregionale Kapitalbewegungen. In: Kyklos Vol. XXII (1969), S. 417–453

HORN, E.-J. — Ist die BRD überindustrialisiert? In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976) Heft 7, S. 345–350

HUME, I. M. — Gastarbeiter in Europa. In: Finanzierung und Entwicklung 10. Jg. (1973) Nr. 1, S. 2–6

HUSMANN, J. — Lohnpolitik. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 24, S. 1085–1087

– – — Lohnpolitik im Zeichen der Krise. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Heft 26. Köln 1975

IFO-Institut für Wirtschaftsforschung — IFO – Spiegel der Wirtschaft. München 1974

International Labour Office — Multinational Enterprises and Social Policy. Genf 1973

JANSEN, P. G. — Zur Theorie der Wanderungen. In: Zur Theorie der allgemeinen und der regionalen Planung. Herausgegeben vom Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Bd. 1. Bielefeld 1969, S. 149–163

JENKIS, H. — Die importierte Inflation. Schriften zur wirtschaftswissenschaftlichen Forschung Bd. 15. Meisenheim am Glan 1966

JÖHR, W. A., HUBER, R. — Die konjunkturellen Auswirkungen der Beanspruchung ausländischer Arbeitskräfte. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 104. Jg. (1968), S. 365-610 (Teil I); sowie 105. Jg. (1969), S. 1-92 (Teil II)

JÚDICE, J. — "M" les maudits. In: Europ No. 3 (1978), S. 46-48

JÜTTNER, D. J. — Arbeitspotential, Arbeitsmarktreserven und Vollbeschäftigung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 128 (1972), S. 22-37

JÜTTNER, H. — Umstrittene Investitionen in der Dritten Welt. In: Management heute und Marktwirtschaft Heft 9 (1974), S. 33-37

JUNGBLUT, M. — "Weil die Arbeiter danach gefragt haben ...". In: Die Zeit Nr. 23 (1976), S. 21

- - — Mit kleinen Schritten in die Selbständigkeit. In: Die Zeit Nr. 24 (1976), S. 21

- - — Alle unter einem Dach. In: Die Zeit Nr. 26 (1976), S. 28

- - — Arbeitslosigkeit - unser Schicksal? In: Die Zeit Nr. 10 (1977), S. 25

JUNGNICKEL, R., KOOPMANN, G. — Wie multinational sind die deutschen Unternehmen? In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 4, S. 191-195

JUNGNICKEL, R., KRÄGENAU, H,, LEFELDT, M., HOLTHUS, M., ERHARDT, B. — Einfluß multinationaler Unternehmen auf Außenwirtschaft und Branchenstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg 1977

KADE, G., SCHILLER, G. — Gastarbeiterwanderungen – ein neues Element in der Wirtschaftspolitik der Mittelmeerländer. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 102 (1969) Heft 1, S. 333–355

KATSOULIS, H. — Gastarbeiter – Menschenmaterial oder Menschen? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 27–34

KAYSER, B. — Manpower Movements and Labour Markets. OECD. Paris 1971

KEBSCHULL, D. — Motive für deutsche Direkt-Investitionen in Entwicklungsländern. In: Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 19. Berlin 1972, S. 11–23

– – — Warum eigentlich überall Freihandel? In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 10, S. 504–505

– – — Wachstum in Entwicklungsländern durch Exportsteigerung? In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 18. Jg. (1973), S. 118–134

KINDLEBERGER, Ch. P. — Germany's Persistent Balance-of-Payments Disequilibrium. In: Trade, Growth, and the Balance of Payments. Essays in Honor of GOTTFRIED HABERLER. Chicago–Amsterdam 1966, S. 230–248

– – — Europe's Postwar Growth. Cambridge (Mass.) 1967

KING, J. E. — Labour Economics. MacMillan Studies in Economics. London–Basingstoke 1972

KLAASSEN, L. H. — Kapital zur Arbeit oder Arbeit zum Kapital? In: Sozialer Fortschritt 22. Jg. (1973) Heft 3, S. 49–53

KLAIBER, W., LECKSCHEIDT, J. — Strukturanpassung oder Ausverkauf deutscher Arbeitsplätze? In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976) Heft 7, S. 366–369

KLAUDER, W., MERTENS, D., ULRICH, E. — Ansätze zur Prognose des spezifischen Arbeitskräftebedarfs. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 8 (1969), S. 599-603

KLEE, E. — Gastarbeiter als Subproletariat. In: Gastarbeiter - Analysen und Berichte. E. KLEE (Hrsg.). Frankfurt 1972, S. 25-35

KLEINHENZ, G. — "Qualität der Arbeit" als Ziel der Sozialpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD. H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 29-59

KNESCHAUREK, F.. — Entwicklungstendenzen auf dem europäischen Arbeitsmarkt. In: Außenwirtschaft 16. Jg. (1961), S. 63-81

KOHL, H. — Gesellschaftspolitische Implikationen der "Freizeitgesellschaft" - Freizeitprobleme aus Arbeitnehmersicht. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 10, S. 387-394

- - — Mehr Arbeitsplatzsicherheit durch mehr Bildung? In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 72-81

- - — Gewerkschaftliche Vorstellungen und Forderungen zur Regionalpolitik. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 5, S. 226-232

- - — Möglichkeiten und Grenzen betrieblicher Arbeitskräftepolitik. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 99-105

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel — Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1976

KRÄGENAU, H. — Internationale Direktinvestitionen 1950-1973. Vergleichende Untersuchung und statistische Materialien. Hamburg 1975

- - — Deutsche Direktinvestitionen in den siebziger Jahren. In: Wirtschaftsdienst 57. Jg. (1977) Heft 7, S. 360-365

KRAFT, J. — Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik. Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung Heft 12. München o.J.

KRAUSS, M. B. — The Economics of the "Guest Worker" Problem: A Neo Heckscher-Ohlin Approach. In: The Scandinavian Journal of Economics Vol. 78 (1976) Nr. 3, S. 470-476

KRELLE, W. — Verteilungstheoretische Grundfragen der Lohnpolitik. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für B. GLEITZE. F. LENZ, C. FÖHL, C. KÖHLER (Hrsg.). Berlin 1968, S. 275-287

KROMPHARDT, W. — Angebot. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 186-188

KRUSE, A. — Der deutsche Arbeitsmarkt und die Gastarbeiter. In: Schmollers Jahrbuch 86. Jg. (1966) 2. Halbband, S. 423-434

KUBUSCH, D. — Der Beitrag der Ausländer zum Wachstum. In: Arbeit und Sozialpolitik 28. Jg. (1974) Heft 11, S. 419-423

KÜHL, J. — Zum Aussagewert der Statistik der offenen Stellen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3. Jg. (1970), S. 250-276

- - — Entwicklung und Struktur der Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 10-20

- - — Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 58-67

KUHN, M. — Brauchen wir ausländische Arbeitnehmer? In: Sozialer Fortschritt 22. Jg. (1973) Heft 6, S. 130-132

KUNTZE, O.-E. Anstieg der Ausländerbeschäftigung gestoppt. In: Ifo-Schnelldienst 28. Jg. (1975) Heft 12, S. 3-20

LAMBERTS, W. Strukturpolitik als "Politik des Datenkranzes". In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen 24. Jg. (1973) Heft 3, S. 181-190

- - Die Bedeutung der Ausländerbeschäftigung für die Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung Essen 26. Jg. (1975) Heft 3, S. 149-170

LAMPERT, H. Bestimmungsgründe und Lenkungsfunktion branchenmäßiger und regionaler Lohnunterschiede. In: Lohnpolitik und Einkommensverteilung. H. ARNDT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 51. Berlin 1969, S. 377-443

- - Die Wirtschafts- und Sozialordnung. Geschichte und Staat Bd. 107/08, 4. Aufl. München-Wien 1973

LAUSCHMANN, E. Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Hannover 1970

LEHBERT, B. Kurzfristige Prognosefunktionen für die Zahl der nichtdeutschen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Weltwirtschaft Heft 2 (1971), S. 221-236

LEMINSKY, G. Die Zukunft der Gewerkschaften in der Wohlstandsgesellschaft. In: Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der IG Metall, 11.-14.4.1972, Oberhausen. Bd. 9 Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt 1972, S. 11-44

- - Schwerpunkte einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 54-63

LEMPER, A. — Weltwirtschaftliche Kooperation – ein Problem der Arbeitsteilung? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 22 (1971), S. 155–188

LEONTIEF, W. W. — Domestic Production and Foreign Trade – The American Capital Position Re-examined. In: Economia Internazionale Bd. 7 (1954), S. 9–45

LEUSCHNER, D. — Volkswirtschaftliche Kosten und Erträge der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 129 (1973), S. 702–713

– – — Ökonomische Grenzen der Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 131 (1975) Heft 1, S. 170–172

LÖSCH, A. — Die räumliche Ordnung der Wirtschaft. 3. Aufl. Stuttgart 1962

LUTZ, B., NASE, H., WELTZ, F. — Modelluntersuchung eines regionalen Arbeitsmarktes (Augsburg-Studie) Bd. III. Institut für sozialwissenschaftliche Forschung e.V. München 1972

LUTZ, B., SENGENBERGER, W. — Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Göttingen 1974

LUTZ, E. — Die Arbeit verteilen. In: Die Zeit Nr. 3 (1976), S. 24

LUTZ, V. — Foreign Workers and Domestic Wage Levels. With an Illustration from the Swiss Case. In: Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review No. 64 (1963), S. 3–68

MAIER, H. — Internationale Entwicklungspolitik der Gewerkschaften. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 23. Jg. (1972), S. 414–420

MAILLAT, D. — Les Effets Economiques de l'Emploi des Travailleurs Etrangers: Le Cas de la Suisse. OCDE Direction de la Main-d'Oeuvre et des Affaires Sociales. Paris 1973 (Document de Travail MS/M/ 404/426, vervielf. Manuskript)

MAKIN, J. H. — Capital Flows and Exchange-Rate Flexibility in the Post-Bretton Woods Era. Essays in International Finance No. 103. Princeton 1974

MARKMANN, H. — Arbeitsmarktpolitik und Sozialplanung. In: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgestaltung. Festschrift für B. GLEITZE. F. LENZ, C. FÖHL, C. KÖHLER (Hrsg.). Berlin 1968, S. 225-238

MARSHALL, A. — The import of labour. Rotterdam 1973

MARZIALE, F. — Survey of the Council of Europe on International Migration: its Size and Character. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens, 18th-21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o.J. (vervielf. Manuskript)

MATTHÖFER, H. — Muß Fortschritt unmenschlich sein? In: Der Vorwärts Nr. 11 (1978), S. 16 f

MC CRONE, G. — Regional Policy in the European Communities. In: Economic Integration in Europe. G. R. DENTON (ed.). London 1969, S. 194-219

MEINHOLD, H. — Internationale Arbeiterwanderung. In: Finanzarchiv Bd. 17 NF (1956/57), S. 384-397

MERTENS, D. — Empirische Grundlagen für die Analyse der beruflichen Flexibilität. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 5 (1968), S. 336-344

- - — Längerfristige Arbeitsmarktprognose bei alternativer Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik. In: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 10 (1969), S. 781-786

- - — Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 3, S. 229-236

MERTENS, D. — Alternativen der Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 1-10

- - — Quantitative Arbeitsmarktpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD. H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 9-28

- - — Lohntarif und Arbeitslosigkeit. In: Konjunkturpolitik 24. Jg. (1978), S. 71-97

MERTENS, D., KÜHL, J. — Arbeitsmarkt, I: Arbeitsmarktpolitik. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 279-292

MERX, V. — Ausländerbeschäftigung und Flexibilität des Arbeitsmarktes der Bundesrepublik Deutschland. Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln Nr. 23. Köln 1972

MICHALOPOULOS, C. — Labor migration and optimum population. In: Kyklos Vol. XXI (1968), S. 130-146

MINET, G. — Spectators or participants? Immigrants and industrial relations in Western Europe. In: International Labour Review Vol. 117 (1978) Heft 1, S. 21-35

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen — Maßnahmen zur Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer. Düsseldorf 1972

MIRACLE, M. P., BERRY, S. S. — Migrant Labour and Economic Development. In: Oxford Economic Papers N.S. Vol. 22 (1970), S. 86-108

MISHAN, E. J. — Does Immigration Confer Economic Benefits on the Host Country? In: Economic Issues in Immigration. The Institute of Economic Affairs. London 1970, S. 89-122

MOLITOR, B. — Arbeitslosenquote und Wirtschaftspolitik. Kein Anlaß zur Panik. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 9, S. 452-454

MOORE, G. H. — How Full is Full Employment? Domestic Affairs Study No. 14. Washington 1973

MORSE, D. W. — The Peripheral Worker in the Affluent Society. In: Monthly Labor Review Vol. 91 (1968) Heft 2, S. 17-20

MOSES, L. N. — Income, Leisure, and Wage Pressure. In: The Economic Journal Bd. 72 (1962), S. 320-334

MÜLLER, J. H. — Ballung. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 454-463

MUNDELL, R. A. — International Trade and Factor Mobility. In: The American Economic Review Vol. XLVII (1957), S. 321-335

MYRDAL, G. — Economic Theory and Under-Developed Regions. London 1957

NEEDLEMAN, L. — What Are We to Do About the Regional Problem? In: Lloyds Bank Review No. 75 (1965), S. 45-58

NEU, A., STECHER, B. — Die Strukturwandlungen im Welthandel. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 66-102

NEUHAUSER, G. — Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. In: Währungspolitik, Konjunktur- und Beschäftigungspolitik. Th. PÜTZ (Hrsg.). Stuttgart 1975, S. 91-158

NIKOLINAKOS, M. — Politische Ökonomie der Gastarbeiterfrage. Migration und Kapitalismus. Hamburg 1973

- - — Integration als Gleichberechtigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 20-27

OCDE — Système d'Observation Permanente des Migrations (SOPEMI). Rapport pour 1973. Paris o.J. (hektographiert)

OCDE — Recherche sur les conséquences économiques de l'emploi des travailleurs étrangers. (Note Introductive du Secrétariat) OCDE Direction de la Main-d'Oeuvre et des AffairesSociales. Paris 1975. (MS/M/404/441 ; vervielf. Manuskript)

ÖBERG, K. — Treatment of Immigrant Workers in Sweden. In: International Labour Review Vol. 110 (1974) No. 1, S. 1-16

OECD — Wages and Labour Mobility. Paris 1965

OHLIN, B. — Interregional and International Trade. Cambridge (Mass.) 1935

OLSEN, E. — Regional Income Differences within a Common Market. In: Regional Economics. H. W. RICHARDSON (ed.). London-Basingstoke 1970, S. 107-114

OLSON, M. — The Logic of Collective Action. Cambridge (Mass.) 1965

OTTE, F. — Arbeitslos in der Fremde. In: Die Zeit Nr. 44 (1974), S. 41

PAGENSTECHER, U. — Die sozialpolitische Bedeutung "allokativer" Arbeitsmarktpolitik. In: Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD. H. LAMPERT (Hrsg.). Schriften des Vereins für Socialpolitik NF Bd. 81. Berlin 1975, S. 61-95

PEFFEKOVEN, R. — Strukturpolitik im Dienste der außenwirtschaftlichen Absicherung? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft Bd. 21 (1970), S. 75-86

PERLMAN, R. — Labor Theory. New York-London-Sydney-Toronto 1969

PETERS, A. — Die Bundesrepublik Deutschland als Beschäftigungsland für ausländische Arbeitnehmer: Ökonomische Attraktivität, rechtliche Situation und politische Mitwirkung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 5. Jg. (1972) Heft 4, S. 307-328

PFROMM, H.-A. Die Problematik horizontaler Verteilungskonflikte. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 8, S. 427-434

PHELPS, E. S. Money-Wage Dynamics and Labor-Market Equilibrium. In: The Journal of Political Economy Vol. 76 (1968) No. 5, S. 678-711

PIGOU, A. C. Überbeschäftigung. In: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie. W. WEBER, H. NEISS (Hrsg.). Köln-Berlin 1967, S. 91-94 (Aus dem Englischen übersetzt von H. KRAMER)

PILLIARD, J. P. Die Erfahrung der OECD mit Arbeitsmarktprognosen. In: Über die Vorausschätzung der Beschäftigung. Berichte und Schlußfolgerungen. Gruppenpraktikum in Erlangen November 1971. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel 1972, S. 356-363 (V/96/73-D)

PIORE, M. J. The Impact of the Labor Market upon the Design and Selection of Productive Techniques within the Manufacturing Plant. In: The Quarterly Journal of Economics Vol. LXXXII (1968), S. 602-620

PIZZORNO, A. Zukunftsaussichten der Gewerkschaft in der Gesellschaft des organisierten Kapitalismus. In: Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der IG Metall, 11.-14.4.1972, Oberhausen. Bd. 9 Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt 1972, S. 45-73

PÖHLMANN, H. Ausländerpolitik - Es fehlt eine langfristige Strategie! In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 4, S. 199-202

Prognos AG Öffentliche Investitionen in der Bundesrepublik Deutschland bis 1985. Prognos Report Nr. 6. Basel 1974

PÜTZ, Th. — Angebotslenkung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 188-196

- - — Die wirtschaftspolitische Konzeption. In: Wirtschaftsfragen der freien Welt. E. von BECKERATH, F. W. MEYER, A. MÜLLER-ARMACK (Hrsg.). Frankfurt 1957, S. 43-50

- - — Grundlagen der theoretischen Wirtschaftspolitik. 3. Auflage. Stuttgart 1975

RAMANN, B., RÜRUP, B. — Die Obergrenze der Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 131 (1975) Heft 1, S. 163-169

RAIDA, H. — Sind Exportsubventionen gesamtwirtschaftlich sinnvoll? In: Monatsblätter für freiheitliche Wirtschaftspolitik 16. Jg. (1970), S. 534-538

RAIMON, R. L. — Labor Mobility and Wage Inflexibility. In: American Economic Review Papers and Proceedings Vol. LIV (1964) No. 3, S. 133-144

RASEHORN, Th. — Zur Gesellschaftsideologie von Beruf und Einkommen. In: Sozialer Fortschritt 27. Jg. (1978) Heft 3, S. 49-54

REDER, M. W. — The Economic Consequences of Increased Immigration. In: The Review of Economics and Statistics Vol. XLV (1963), S. 221-230

REES, A. — The Economics of Work and Pay. New York-Evanston 1973

REYHER, L. — Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 28. Jg. (1975) Heft 2, S. 63-72

RICARDO, D. — The Principles of Political Economy and Taxation. Homewood 1963

RICHARDSON, H. W., WEST, E. G. — Must We Always Take Work to the Workers? In: Lloyds Bank Review No. 71 (1964), S. 35-48

RICHTER, Cl. — Umfang, Grenzen und Auswirkungen der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Mannheim 1968

RICHTER, H. — Probleme der Anwerbung und Betreuung ausländischer Arbeitnehmer aus der Sicht der Gewerkschaften. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 251–255

– – — DGB und Ausländerbeschäftigung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 25. Jg. (1974) Heft 1, S. 35–40

– – — Zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland (Wanderarbeitnehmer). In: Soziale Sicherheit 25. Jg. (1976) Heft 10, S. 300–306

RIEBEN, H. — Intra-European Migration of Labour and Migration of High-level Manpower from Europe to North America. In: North American and Western European Economic Policies. Ch. P. KINDLEBERGER and A. SHONFIELD (eds.). London-Basingstoke 1971, S. 452–477

ROBERTS, B. — Gewerkschaften in der Überflußgesellschaft. In: Aufgabe Zukunft, Qualität des Lebens. Beiträge zur vierten internationalen Arbeitstagung der IG Metall, 11.–14.4.1972, Oberhausen. Bd. 9 Zukunft der Gewerkschaften. Frankfurt 1972, S. 74–93

ROBINSON, E. A. G. (ed.) — Backward Areas in Advanced Countries. London-Melbourne-Toronto-New York 1969

RODRIGUES DOS SANTOS, J., MARIÉ, M. — Wanderungen und Arbeitskraft. In: Regionale Mobilität. G. SZÉLL (Hrsg.). München 1972, S. 251–273 (Ins Deutsche übersetzt von H.-R. ROESKE)

ROEMER, F. — Ausländer in der Schweiz. Die dritte Überfremdungsinitiative. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 201-202

ROSE, K. — Theorie der Außenwirtschaft. 3. erw. und rev. Auflage. Berlin-Frankfurt 1970

ROSENMÖLLER, Chr. — Volkswirtschaftliche Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 231-235

ROSKAMP, K. W. — Factor Proportions and Foreign Trade: The Case of West Germany. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 91 (1963) Heft II, S. 319-326

ROSKAMP, K. W., McMEEKIN, G. C. — Factor Proportions, Human Capital and Foreign Trade: The Case of West Germany Reconsidered. In: The Quarterly Journal of Economics Vol. LXXXII (1968), S. 152-160

ROSSI, A. A., SCHILTKNECHT, K. — Übernachfrage und Lohnentwicklung in der Schweiz - eine neue Hypothese. In: Kyklos Vol. XXV (1972) Heft 2, S. 239-254

ROTHSCHILD, K. W. — Arbeitskräfteknappheit und ausländische Arbeitskräfte. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 13. Jg. (1962), S. 229-233

- - — Lohntheorie. Berlin-Frankfurt 1963

RÜSTOW, H.-J. — Gastarbeiter - Gewinn oder Belastung für unsere Volkswirtschaft? In: Wirtschaftsdienst 45. Jg. (1965) Heft 12, S. 631-635

- - — Investitionsquote, Wachstum und Gleichgewicht. Gutachten erstellt im Auftrage des Bundeswirtschaftsministeriums. Volkswirtschaftliche Schriften Heft 142. Berlin 1970

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung — Stabiles Geld - stetiges Wachstum. Jahresgutachten 1964/65. Stuttgart-Mainz 1965

- - — Div. Jahresgutachten 1965-1977. Bonn 1965-1977 (Bundestagsdrucksachen)

SALOWSKY, H. — Gesamtwirtschaftliche Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 5–85

– – — Sozialpolitische Aspekte der Ausländerbeschäftigung. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 111–154

SAMUELSON, P. A. — Economics. An Introductory Analysis, 7. Auflage. New York u.a. 1967

SCHÄFER, D. — Die Zentren und die Peripherie. Raumordnung im Widerstreit der Interessen. In: FAZ v. 4.2.1978, S. 13

SCHARRER, H.-E. — Anreize und Hemmnisse für Direktinvestitionen. In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 6, S. 309–313

– – — Wirtschaftspolitische Probleme der Förderung deutscher Direktinvestitionen im Ausland. In: Probleme der Arbeitsteilung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 19. Berlin 1972, S. 67–85

SCHATZ, K.-W. — Ausländerbeschäftigung. Konsequenzen für das Wachstum. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 8, S. 301–303

SCHILLER, G. — Europäische Arbeitskräftemobilität und wirtschaftliche Entwicklung der Mittelmeerländer. Darmstadt o.J.

– – — Strukturprobleme der europäischen Arbeitskräftemobilität. In: Ursachen und Auswirkungen der Ausländerbeschäftigung. Köln 1972, S. 87–110

– – — Diskussionsbeitrag zum Thema "Regionalisierte Ausländerpolitik", Heft 2 (1974). In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 4 (1974), S. 166–169

SCHILLER, G. — Channelling migration: a review of policy. In: International Labour Review Vol. 111 (1975) No. 4, S. 335-355

- - — Arbeitskräftewanderungen als Herausforderung an Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik. In: Ausländische Arbeitnehmer und Arbeitsmarkt. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 7 (IAB). Nürnberg 1976, S. 1-21

SCHMID, G. — Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes. Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84. Göttingen 1975

SCHNEIDER, H. — Mikroökonomie. München 1973

SCHOLZ, H. — Motive einer Verlagerung von Betriebsstätten in das Ausland. In: Wirtschaftsdienst 52. Jg. (1972) Heft 4, S. 196-202

SCHREIBER, W. — Der Beitrag H.-J. RÜSTOWS zur ökonomischen Theorie. In: Ifo-Studien 16. Jg. (1970), S. 1-15

SCHRÖDER, D. — Strukturpolitische Probleme der nächsten Jahre. In: Wirtschaftsdienst 56. Jg. (1976) Heft 7, S. 341-344

SCHRÖDER, V. — Kein Kampf um Jobs. In: Handelsblatt v. 15.9.1975, S. 3

- - — Auch morgen Gastarbeiter. In:Handelsblatt v. 30.3.1978, S. 3

SCHUMACHER, D. — Deutsche Direktinvestitionen in Entwicklungsländern. In: DIW-Wochenberichte 40. Jg. (1973) Heft 31, S. 280-284

SCHUMANN, J. — Außenhandel, III: Wohlfahrtseffekte. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. W. ALBERS u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-New York-Tübingen-Göttingen-Zürich 1977, S. 403-426

SEIFERT, H. — Frauenarbeit – Eine disponible Arbeitskräftereserve? In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 1, S. 13–21

– – — Alternative Instrumente zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 67–76

SELKE, W. — Regionale Prognosen der Ausländerwanderung in der Bundesrepublik Deutschland und Möglichkeiten ihrer Steuerung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 39–48

SENGENBERGER, W. — Innerbetriebliche Arbeitsmärkte und ihre Folgen für die öffentliche Arbeitsmarktpolitik – Ein Beitrag zur arbeitsmarkttheoretischen Diskussion. In: WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 2, S. 93–99

SEUSS, W. — Aktuelle Probleme der dynamischen Lebensversicherung. Vortrag, gehalten am 14.6.1973 in Köln auf der Mitgliederversammlung des Industrie-Pensions-Vereins e.V.

SEVERN, A. K. — Upward Labor Mobility: Opportunity or Incentive? In: The Quarterly Journal of Economics Vol. LXXXII (1968), S. 143–151

SIEBERT, H. — Regionales Wirtschaftswachstum und interregionale Mobilität. Tübingen 1970

SJAASTAD, L. A. — The Costs and Returns of Human Migration. In: The Journal of Political Economy Vol. LXX (1962), S. S80-93

SLOANE, P. J. — Economic aspects of shift and night work in industrialised market economies. In: International Labour Review Vol. 117 (1978) Heft 2, S. 129–142

SMITH, A. — An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. The Harvard Classics Vol. 10. New York 1909

STAVENHAGEN, G. — Geschichte der Wirtschaftstheorie, 4. Auflage. Göttingen 1969

STEINJAN, W. — Mehr ausländische Arbeitnehmer - mehr Probleme. In: Sozialer Fortschritt 21. Jg. (1972) Heft 9, S. 193-197 (Teil I); Sozialer Fortschritt 21. Jg. (1972) Heft 10, S. 226-227 (Teil II)

- - — Grenzen der Beschäftigung. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 195

STIENS, G. — Zur infrastrukturorientierten Plafondierung der Ausländerbeschäftigung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Heft 2 (1974), S. 49-57

STINGL, J. — Ausbilden auf Vorrat. In: Arbeit und Sozialpolitik 31. Jg. (1977) Heft 1, S. 13

STÖHR, A. — Zur Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt im Frühjahr 1975. In: Sozialer Fortschritt 24. Jg. (1975) Heft 7, S. 149-153

STREIT, M. E. — Problems and Perspectives of Regional Development in Western Europe. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Heft 3 (1974), S. 267-288

TAPINOS, G. — Economic Fluctuations and Labour Migration. In: Labour and Society Vol. 1 (1976) No. 1, S. 95-103

TAYLOR, J., McKENDRICK, St. — How Should We Measure the Pressure of Demand? In: Lloyds Bank Review No. 115 (1975), S. 13-26

TEMBRINK, H. — Investitionen im Ausland. Vorreiter ist der Export. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 203-204

TERMOTE, M. — Migration et Equilibre Economique Spatial. Louvain 1969

TEUSCH, F. — Die Ursachen der deutschen Überschüsse. In: Wirtschaftsdienst 54. Jg. (1974) Heft 7, S. 356-360

– – — Gastarbeiter und Zahlungsbilanz. In: Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt. Wechselwirkungen und Abhängigkeiten. G. BRUNS, K. HÄUSER (Hrsg.). Schriftenreihe des Instituts für Kapitalmarktforschung an der J.W. Goethe-Universität, Frankfurt am Main, Bd. 11. Frankfurt 1975, S. 115-136

THOMAS, B. — Le mouvement de retour des ouvriers émigrés. Analyse exploratoire des frais et bénéfices. International Management Seminar on Emigrant Workers Returning to the Home Country. Athens, 18th-21st oct. 1966. OECD Manpower and Social Affairs Directorate. Paris o.J. (vervielf. Manuskript)

TOBIN, J. — Inflation and Unemployment. In: American Economic Review Vol. LXII (1972), S. 1-18

TUCHTFELDT, E. — Das Problem der ausländischen Arbeitskräfte in der Schweiz. In: Wirtschaftsdienst 45. Jg. (1965) Heft 12, S. 643-647

UNGERER, P. — Export oder Auslandsinvestitionen? In: Handelsblatt v. 13./14.10.1972, S. 38

UNIEWSKI, H., GRAUDENZ, W. — Ohne Pedro geht es nicht. In: Stern Nr. 13 (1976), S. 200-204

VANDERKAMP, J. — Migration Flows, their Determinants and the Effects of Return Migration. In: Journal of Political Economy Vol. 79 (1971) No. 5, S. 1012-1031

VEDDER, R. K., GALLAWAY, L. E., CHAPIN, G. L. — The Determinants of Internal Migration in West Germany, 1967. In: Weltwirtschaftliches Archiv Bd. 106 (1971) Heft 2, S. 309-317

VENZKY, G. — Unsere teuren "Gastarbeiter". In: Die Zeit Nr. 48 (1975), S. 15

VERNON, R. — The Economic Environment of International Business. Englewood Cliffs 1972

VÖLKER, G. E. — Impact of Turkish Labour Migration on the Economy of the Federal Republic of Germany. In: The German Economic Review Vol. 11 (1973) Heft 1, S. 61-77

VOSS, G. — Regionale Strukturpolitik. Beiträge des Deutschen Industrieinstituts Heft 5. Köln 1972

- - — Strukturtrends und Strukturpolitik. Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft Nr. 22. Köln 1975

WADBROOK, W. P. — West German Balance-of-Payments Policy. New York-Washington-London 1972

WANDER, H. — Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Wanderungen. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1970), S. 158-174

- - — Der Einfluß der internationalen Wanderungen auf die Beschäftigungssituation. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1974), S. 167-181

WEBER, R. — Patentlösungen gibt es nicht. In: Der Arbeitgeber 25. Jg. (1973) Heft 5, S. 167-168

- - — Arbeitsmarkt. Das Ausländerproblem. In: Der Arbeitgeber 27. Jg. (1975) Heft 9, S. 313-314

- - — Ausländerbeschäftigung. Realistische Konzeption gesucht. In: Der Arbeitgeber 28. Jg. (1976) Heft 3, S. 123-124

WEBER, W., NEISS, H. — Entwicklung und Probleme der Konjunkturtheorie. Beschäftigungstheoretischer Exkurs. In: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie. W. WEBER, H. NEISS (Hrsg.). Köln-Berlin 1967, S. 13-29

WEIDENBÖRNER, W. Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bundesarbeitsblatt Bd. 21 (1970) Nr. 4, S. 226-230

WEIL, R. Alternative Formen der Arbeitsorganisation. In: Sozialer Fortschritt 25. Jg. (1976) Heft 9, S. 196-202

WEISS, F. Strukturwandel in der westdeutschen Elektroindustrie? In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 178-194

WELLMANN, B. Ausländische Arbeitnehmer in der Bundesrepublik? Deutsche Fabriken im Ausland? In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 6, S. 201

v. d. WERF, D. Die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland in fünfzehn Gleichungen. Kieler Studien Heft 121. Tübingen 1972

WERNER, H. Freizügigkeit der Arbeitskräfte und die Wanderungsbewegungen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 6. Jg. (1973) Heft 4, S. 326-371

WESSELS, Th. Vollbeschäftigung. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 11. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1961, S. 416-424

WEST, E. G. Regional Planning: Facts and Fallacy. In: Lloyds Bank Review No. 80 (1966), S. 33-49

WESTER-EBBINGHAUS, L. Die Konturen des Arbeitsmarktes werden immer undeutlicher. In: Arbeit und Sozialpolitik 28. Jg. (1974) Heft 7, S. 263-266

WILLEKE, E. Arbeitsmarkt. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. E. von BECKERATH u.a. (Hrsg.), Bd. 1. Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 321-332

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft — Probleme der Ausländerbeschäftigung. Ruppichteroth 1974 (hektograph. Manuskript)

WÖHE, G. — Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre. 12. Auflage. München 1976

WOLTER, F. — Die Standortbedingungen im westdeutschen Straßenfahrzeugbau. In: Die Weltwirtschaft Heft 1 (1975), S. 139–158

WULF, J. — Ergebnisse der Wanderungsforschung und ihre Integration in raumwirtschaftliche Modelle. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 128 (1972) Heft 3, S. 473–497

YANNOPOULOS, G. N. — Economic Integration and Labour Movements. In: Economic Integration in Europe. G. R. DENTON (ed.). London 1969, S. 220–245

ZÖLLNER, H. — Die wirtschaftliche Bedeutung der Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland aus der Sicht des Arbeitsmarktes. In: Probleme der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik. Beihefte der Konjunkturpolitik Heft 13. Berlin 1966, S. 10–31

ZOLOTAS, X. — La Migration Internationale des Travailleurs et le Développement Economique. In: Economie appliquée Tome XX (1967) No. 1–2, S. 445–502

o. V. — Summary of the Sessions. In: Employment Stabilization in a Growth Economy. OECD. Paris 1968, S. 23–60

o. V. — Arbeitsförderungsgesetz mit Durchführungsverordnungen und Berufsbildungsgesetz. München 1969

o. V. — Die Wirtschaftslage im Frühjahr 1971. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 23. Jg. (1971) Heft 6, S. 5–46

o. V. Löhne und Gehälter. In: Wirtschaft und Statistik Heft 3 (1972), S. 202-204

o. V. Mit Gino und Mustafa über den "Berg". In: Unternehmerbrief des Deutschen Industrieinstituts 22. Jg. (1972) Nr. 14, S. 4-6

o. V. Zur Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1972 und 1973. In: WSI-Mitteilungen 25. Jg. (1972) Heft 11, S. 333-363

o. V. Die wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1973. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 4, S. 121-136

o. V. Konjunkturindikatoren. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 25. Jg. (1973) Heft 8, S. 5-6

o. V. Life with the Gastarbeiter. In: Economist v. 25.8.1973, S. 53

o. V. When enough will be enough. In: Economist v. 25.8.1973, S. 49-50

o. V. Abhängigkeit der Erwerbstätigenzahl von der Ausfuhr. In: DIW-Wochenbericht 40. Jg. (1973) Heft 33, S. 295-298

o. V. Zur These von der Überbeschäftigung. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 9, S. 326-328

o. V. Ausländerbeschäftigung - aber in vernünftigen Grenzen. In: Sozialer Fortschritt 22. Jg. (1973) Heft 9, S. 199

o. V. Das Produktionspotential in der Bundesrepublik Deutschland. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 25. Jg. (1973) Heft 10, S. 28-34

o. V. Zur Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1973 und 1974. In: WSI-Mitteilungen 26. Jg. (1973) Heft 11, S. 410-432

o. V. Ausländerstopp: Zwei Fliegen mit einer Klappe? In: Der Mittelstand 23. Jg. (1974) Heft 1, S. 24-25

o. V. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im November 1973. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 22. Jg. (1974) Nr. 1, S. 5-7

o. V. POULLAIN gegen Lockerung der Stabilitätspolitik. In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 4 (1974), S. 3-4

o. V. Arbeitsmarkt. Weniger Selbständige. In: Wirtschaftswoche 28. Jg. (1974) Heft 14, S. 22

o. V. MOMMSEN: "Wir brauchen die Exportüberschüsse". In: Handelsblatt Nr. 80 (1974), S. 13

o. V. Gastarbeiter und die Gewerkschaften. In: IAA-Nachrichten 10. Jg. (1974) Nr. 5, S. 5

o. V. Anwerbestopp lockern. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 5, S. 154

o. V. Investitionen. Im Ausland schwierig. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 22, S. 929

o. V. Ausländische Arbeitnehmer in Deutschland: Ihr Geldtransfer in die Heimatländer und ihre Ersparnisse in der Bundesrepublik. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 26. Jg. (1974) Heft 4, S. 22-29

o. V. Gastarbeiter wieder Sündenböcke? In: IAA-Nachrichten X. Jg. (1974) Nr. 5, S. 3

o. V. Internationale Verflechtungen und Arbeitsmarkt. In: Der Gewerkschafter 22. Jg. (1974) Heft 7, S. 17

o. V. Anwerbestopp. Modifizieren - ja oder nein. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 10, S. 370

o. V. Investitionen. Zug ins Ausland. In: Der Arbeitgeber 26. Jg. (1974) Heft 11, S. 401

o. V. Stopp den Gast-Germanen. In: Wirtschaftswoche 28. Jg. (1974) Heft 51, S. 21-22

o. V. Hotel- und Gaststättengewerbe. In: IAA-Nachrichten 11. Jg. (1975) Nr. 1, S. 4

o. V. Beschäftigung und Arbeitsmarkt. In: Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 4 Saisonbereinigte Wirtschaftszahlen Nr. 2 (1975), Punkt 5 o. S.

o. V. Gastarbeiter. Ein kaum lösbares Problem. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 9, S. 20

o. V. Bevölkerung. Die Bedeutung der Wanderungen für die Bevölkerungsentwicklung. In: Wirtschaft und Statistik Heft 4 (1975), S. 246-247

o. V. Wanderungen im 1. Halbjahr 1974. In: Wirtschaft und Statistik Heft 4 (1975), S. 247-250

o. V. Löhne und Gehälter. In: Wirtschaft und Statistik Heft 5 (1975), S. 334-335

o. V. Die regionale Struktur des deutschen Leistungsverkehrs mit dem Ausland im Jahre 1974. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 27. Jg. (1975) Heft 7, S. 22-28

o. V. Auslandsproduktion noch ausbaufähig. In: Handelsblatt v. 31.7.1975, S. 1

o. V. Deutschlands Unternehmen vergreisen. In: Wirtschaftswoche 29. Jg. (1975) Heft 48, S. 30-33

o. V. Bevölkerung. In: Wirtschaft und Statistik Heft 1 (1976), S. 20–25

o. V. Gastarbeiter: arbeitslos, aber sie bleiben. In:IAA-Nachrichten 12. Jg. (1976) Nr. 1, S. 11

o. V. Zeit-Forum: Arbeitslosigkeit – Schicksal für lange Zeit? In: Die Zeit Nr. 9 (1976), S. 9–14

o. V. Zur Internationalisierung der westdeutschen Wirtschaft. In:WSI-Mitteilungen 29. Jg. (1976) Heft 4, S. 230–234

o. V. Isolierte Ausländer – ein sozialpolitischer Sprengstoff. In: Welt der Arbeit 27. Jg. (1976) Nr. 52, S. 12

o. V. Vom Wachstum abhängig. In: Arbeit und Sozialpolitik 31. Jg. (1977) Heft 1, S. 18

o. V. Die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1976. In: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 29. Jg. (1977) Heft 3, S. 11–20 und 71*

o. V. Facharbeiterlücke nur erfunden? In: Handelsblatt v. 30.8.1977, S. 5

o. V. ECE: Mehr Gastarbeiter in die Bundesrepublik. In: SZ vom 3./4.12.1977, S. 34

o. V. Kostenexpansion. Gastarbeiter mit Sippenhilfe. In: Arbeit und Sozialpolitik 31. Jg. (1977) Heft 12, S. 437

o. V. Schichtarbeit fördert psychosomatische Erkrankungen. In: Medical Tribune Nr. 14 (1978), S. 21

o. V. IAO: Abschaffung der Schichtarbeit wegen Krise unmöglich – Schwerpunkte bei Stahl, Papier und Textil. In: Vereinigte Wirtschaftsdienste Chemie Nr. 67 (1978), S. 8

Verschiedenes

Bundesanstalt für Arbeit	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit. Verschiedene Jahrgänge
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Arbeits- und sozialstatistische Mitteilungen. Verschiedene Jahrgänge
- -	Arbeits- und Sozialstatistik. Verschiedene Jahrgänge.
Deutsche Bundesbank	Monatsberichte der deutschen Bundesbank. Verschiedene Jahrgänge.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB)	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Verschiedene Jahrgänge
Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung	Ifo-Schnelldienst. Verschiedene Jahrgänge
Statistisches Bundesamt	Wirtschaft und Statistik. Verschiedene Jahrgänge.
- -	Statistische Jahrbücher. Verschiedene Jahrgänge.
Wirtschafts- und sozialwissenschaftliches Institut des DGB	WSI-Mitteilungen. Verschiedene Jahrgänge.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), Handelsblatt (HB), Süddeutsche Zeitung (SZ), Die Welt, Die Zeit - Verschiedene Jahrgänge

Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft 2. Jg. (1976) Nr. 14, S. 7

Der Bürger im Staat 26. Jg. (1976) Heft 4, S. 286

Die vorliegende Arbeit war in ihren Grundzügen mit Frau Prof. Dr. LIEFMANN-KEIL im Rahmen meiner Tätigkeit am Institut für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Universität des Saarlandes konzipiert worden. Nach deren Krankheit und Tod hatte Herr Prof. Dr. ALBECK dankenswerterweise die Betreuung der Arbeit übernommen.